

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ORIGINES ET CRÉATION
DE LA
BANQUE NATIONALE SUISSE
(1834-1905)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Ovschia-Eschil BOUCHMIL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

4^{re} année (1897-1898) : Droit romain, 1^{er} prix

3^e année (1899-1900) : Droit international privé, 1^{er} prix

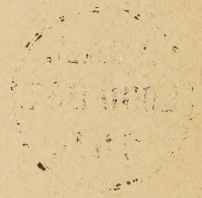
MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1906

THÈSE
POUR LE DOCTORAT



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ORIGINES ET CRÉATION
DE LA
BANQUE NATIONALE SUISSE
(1834-1905)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

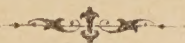
PAR

Ovschia-Eschil BOUCHMIL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

1^{re} année (1897-1898) : Droit romain, 1^{er} prix

3^e année (1899-1900) : Droit international privé, 1^{er} prix



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1906

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

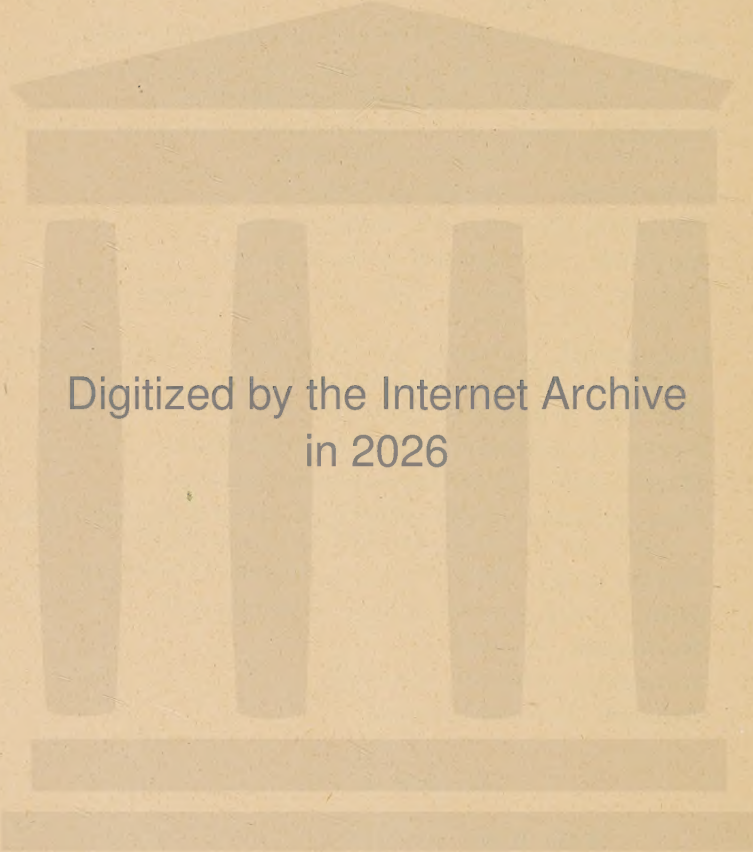
- MM. Vigié**, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
- Brémoud**, Assesseur, professeur de Droit administratif.
- Glaize**, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.
- Laborde**, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.
- Charmont**, professeur de Droit civil.
- Chausse**, professeur de Droit romain.
- Meynial**, professeur d'Histoire du Droit.
- Valéry**, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
- Declareuil**, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.
- Margat**, professeur de Droit civil.
- Perreau**, professeur de Droit civil approfondi.
- Moye**, professeur de Droit international public.
- Rist**, professeur-adjoint, chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.
- Porte**, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.
- Gidel**, chargé de cours de Droit constitutionnel.
- Rochette**, secrétaire.
- Laurens**, professeur honoraire.
- Giraud**, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Rist, *président*.

Glaize,	}	<i>assesseurs.</i>
Moye,		

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE

O.-E. BOUCHMIL.

Arrivé au terme de nos études juridiques, nous nous faisons un devoir et un plaisir de remercier M. le professeur Charles Flahault, qui depuis notre arrivée en France n'a cessé de nous témoigner le plus bienveillant intérêt. Etranger, nous avons été heureux de trouver ici des sympathies qui nous ont permis de surmonter les difficultés matérielles et morales, avec lesquelles nous avons été aux prises.

M. Ch. Flahault nous a entouré, dans toutes les circonstances, d'une sollicitude toute paternelle. Nous sommes heureux de lui en exprimer notre entière reconnaissance.

Qu'il nous soit permis aussi d'exprimer notre profonde gratitude à nos maîtres de la Faculté de droit de Montpellier pour la bienveillance qu'ils n'ont cessé de nous témoigner durant tout le cours de nos études.

Enfin, nous remercions beaucoup M. le docteur J. Bernoulli, directeur de la Bibliothèque nationale à Berne, ainsi que M. le docteur Udo Bion, chef du service de prêt à la même Bibliothèque. Ils ont bien

X

voulu nous guider dans nos recherches bibliographiques et nous communiquer avec la plus grande libéralité les documents que, seule, cette Bibliothèque pouvait nous fournir et qui nous ont permis de mener ce travail à bonne fin.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION SUR LES BANQUES D'ÉMISSION SUISSES

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIÈRES BANQUES SUISSES. — LÉGISLATION CANTONALE

§ 1^{er}. — DE LA CRÉATION DE LA BANQUE CANTONALE A BERNE EN 1834 A LA CRISE DE 1870

Les premières banques suisses peuvent être rangées sous trois catégories : banques cantonales, banques privées, banques mixtes.

La première banque d'émission est la Banque cantonale de Berne fondée en 1834. Puis, successivement apparaissent : la Banque de Zurich en 1836, la Banque de St-Gall en 1837, la Banque de Bâle en 1844, la Banque du commerce à Genève et la Banque cantonale vaudoise en 1845, la Banque de Genève en 1848. Le

nombre de banques augmente continuellement à cette époque, et vers 1870, il y en a 24.

Parallèlement au nombre de banques s'accroît aussi la circulation fiduciaire ; de sept millions de francs en 1848, la circulation arrive à dix millions en 1860, à dix-huit millions en 1870.

Par tête d'habitant, la circulation est de 3 fr. 48 en 1848, de 3 fr. 98 en 1860, de 6 fr. 76 en 1870.

L'organisation des banques n'est pas uniforme : elle correspond à l'état politique et économique du pays. L'isolement des cantons l'un de l'autre, grâce à la faiblesse relative du pouvoir central et au mauvais état des voies de communication, l'absence totale d'un système monétaire homogène, le faible développement de l'industrie suisse, telles sont les causes principales de la multiplicité des formes qu'a revêtues l'organisation des banques suisses à cette époque.

L'émission des billets étant considérée comme un droit inhérent à l'activité des banques, la sanction par les autorités compétentes des statuts d'une banque entraînait l'autorisation d'émission. Le pouvoir législatif cantonal n'intervient que faiblement dans la réglementation des banques. Lorsque la loi cantonale intervient, elle diffère d'un canton à l'autre. Souvent la loi établit un rapport fixe entre l'émission et l'encaisse métallique ; ainsi la Banque cantonale de Berne doit posséder une encaisse métallique correspondant au tiers de ses engagements à vue ; de même pour la Banque de Zurich ; pour la Banque de Lû-

cerne, la couverture est de 40 % de la circulation : la banque des Grisons est tenue de garder toujours une encaisse or de 500.000 francs ; la banque de Thurgovie doit avoir une encaisse d'un quart de son émission. Pour un certain nombre de banques, la couverture n'est pas réglée par la loi ; ces banques déterminent elles-mêmes leur encaisse par voie statutaire. D'une façon générale, la couverture des banques se composait en majeure partie des titres hypothécaires, des titres de rente, des valeurs industrielles ; les effets de commerce, le portefeuille facilement réalisable, ne constituaient qu'une petite partie de la couverture ; et enfin les espèces métalliques ne venaient comme quantité qu'en dernier lieu.

Les mêmes différences existent en ce qui concerne le montant de l'émission. Ainsi, tandis que l'émission de la Banque de Bâle-campagne ne doit pas dépasser le dixième de son capital, celle de la Banque d'Argovie va jusqu'à la moitié, et celle de Neuchâtel peut même atteindre le double de son capital. Dans le canton de Fribourg, la somme émise sous forme de billets, varie suivant le genre de banque : la Banque cantonale est autorisée à émettre des billets jusqu'à concurrence de son capital, les banques privées jusqu'au tiers de leur capital souscrit ; enfin la « Caisse d'amortissement de la Dette Publique » jusqu'aux deux tiers de sa dotation ; à Schaffhouse, c'est le Grand Conseil qui détermine l'émission ; pour la Banque cantonale vaudoise, l'émission est fixée à un

maximum de 12 millions de francs. Il y a des banques dont l'émission n'est pas réglée par la loi.

Dans la plupart des cas, l'Etat garantit le remboursement des billets émis par les banques cantonales. Le non-remboursement des billets de banque entraîne la mise en faillite de la banque insolvable, mais le porteur de billet ne jouit à la répartition d'aucun privilège ; il est un simple créancier de la banque.

Le fait caractéristique de l'intervention des cantons dans l'activité des banques, c'est l'impôt qui frappe l'émission des billets ; si le taux de l'impôt, comme le reste, diffère d'un canton à l'autre, il est rare qu'un canton laisse l'émission non taxée. L'impôt sur l'émission est compris entre 1/4 % et 1 % de la somme émise. Ainsi, comme banquiers, les cantons participent aux revenus des banques cantonales ou des banques mixtes, et d'autre part, comme Etats, ils participent aux revenus des banques privées.

L'impôt cantonal sur l'émission exerça une influence considérable sur les projets d'établissement d'une Banque centrale et sur le fonctionnement même des banques existantes.

Passons à l'étude du billet de banque, tel qu'il apparaîtrait à ses débuts. A cette époque, la circulation fiduciaire en Suisse est très imparfaite. Jusqu'en 1850, il n'y a pas de système monétaire uniforme ; dans chaque canton le billet exprimait une valeur correspondant au système monétaire local ; à Genève et à Bâle, des francs, à St-Gall des florins, à Zurich des écus

de Brabant ; enfin ceux de la Banque de Berne et de la Banque cantonale vaudoise des écus de VF (cinq francs). La valeur nominale des coupures était jusqu'en 1881, de 5, 10, 20, 50, 100, 500, 1000 francs (1).

La forme extérieure du billet de banque est incommode, le papier défectueux, le dessin peu original ; les banques laissent circuler les billets jusqu'à un état d'usure avancée. Il y eut des cas assez nombreux de falsification de billets de banque. Les banques d'émission faisaient en même temps d'autres opérations peu ou point compatibles avec le principe du remboursement à vue ; on émettait des billets de banque et en même temps on engageait l'argent liquide dans des hypothèques, dans des prêts sur gage et à long terme, dans des crédits à découvert.

La publication de bilans était chose rare ; quelques banques publiaient des situations de caisse, mais incomplètes. L'effet naturel de cet état de choses était le peu de confiance dont jouissait la circulation fiduciaire ; le billet, en dehors du domaine d'action de sa banque, trouvait difficilement preneur ; son remboursement sur d'autres places que son lieu d'origine ne se faisait que sous déduction d'une prime. Aussi la durée de sa circulation était insignifiante ; à peine sorti, le billet revenait aussitôt à la banque émettrice.

(1) A. Sandoz, Les banques suisses d'émission avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 1881.

En 1850, un fait nouveau se produit : c'est la réforme et l'unification du système monétaire suisse. L'influence de cette réforme dans les transactions commerciales fut lente mais bienfaisante .

Cependant la circulation fiduciaire restait aussi défectueuse qu'auparavant. Les banquiers en eurent conscience de bonne heure, et déjà en 1852, les banques de Bâle, de Zurich, de St-Gall conclurent une convention dont les points principaux étaient : le remboursement réciproque de leurs billets, sauf déduction de 1 % de la somme remboursée, la délivrance de mandats réciproques ; plus tard, en 1859, on étend cet accord aux lettres de change : les lettres de change d'une place sur une autre seront escomptées, en déduisant le taux d'escompte courant ; on établit l'escompte et le recouvrement des lettres de change réciproque ; cependant ce recouvrement n'était pas gratuit ; on réduisit la prime sur le remboursement des billets à 1/2 pour 100.

En 1864, nouveau progrès : une nouvelle convention entre les banques de Bâle, Zurich et St-Gall abolit les taxes qu'elles percevaient jusque-là pour recouvrement réciproque d'effets de commerce, remboursement de billets de banque et de mandats ; la même convention les oblige à escompter réciproquement des lettres de change au taux ordinaire. On s'efforçait de n'envoyer des espèces que le plus rarement possible, le règlement des comptes se faisant dans la plupart des cas par voie de compensation ; les frais résultant

de l'envoi du numéraire étaient répartis également entre les trois banques.

Le concordat des trois banques provoqua des tentatives analogues d'un grand nombre de banques moins considérables ; les banques de Lucerne, de Glaris, de Soleure, de Schaffhouse et autres prétendaient que le concordat de 1864 devait être étendu à toutes les banques ou être abrogé. Les banques concordataires repoussèrent ces propositions, en alléguant avec raison que les banques non concordataires s'occupaient principalement d'hypothèques, de prêts à long terme et d'autres opérations analogues et que le remboursement à vue des billets n'était pas absolument assuré. Les banques protestataires formèrent alors, sous la direction de la Banque fédérale de Berne, un concordat spécial, qui les obligeait à rembourser réciproquement leurs billets au pair, tandis qu'elles n'acceptaient les billets concordataires que sous déduction d'un pour mille (1).

L'unification des banques n'avait donc pas réussi, et même l'accord partiel n'avait rien d'obligatoire, étant basé non pas sur la loi, mais sur un consentement privé pouvant cesser à tout moment. Quelques rares personnes se rendirent compte de très bonne heure non seulement des défauts des billets de banque en

(1) H. Ernst, Eine schweizerische Bundesbank. Winterthur, 1904, p. 48-49.

Suisse. — ces défauts étaient évidents pour tous, — mais surtout des mesures nécessaires pour réformer et assainir la circulation fiduciaire.

Nous nous contenterons ici d'analyser brièvement les écrits de E. Pictet, Burckhardt-Bischoff et de Max Wirth.

Pictet proposa, en 1863, la création d'une « Union des Banques », solidaires à l'égard des tiers, mais indépendantes en ce qui concerne leurs opérations et leurs statuts. Avant de créer cette « Union », les banques devaient être réformées et ramenées à un type normal. L'« Union des Banques » devait être représentée par une direction ayant pour tâche la fixation du taux de l'escompte et la régularisation de la circulation métallique et fiduciaire (1).

En 1865, Burckhardt-Bischoff publie une brochure sur les banques d'émission en Suisse. L'auteur se montre sceptique à l'égard d'une entente libre des banques et préconise l'idée d'une banque centrale avec monopole d'émission accordé par le pouvoir central de la Confédération suisse. Le capital de cette banque serait fourni par les banques d'émission, ou éventuellement par une souscription publique ; ce devait donc être une banque privée. L'administration de la banque était celle d'une banque ordinaire, avec assemblée gé-

(1) E. Pictet, Des banques de circulation en Suisse, Genève, 1863.

nérale, conseil d'administration, comité directeur. Mais la Confédération devait participer dans une certaine mesure aux revenus de la Banque ; le Conseil fédéral nommerait des censeurs qui contrôlèrent toute l'activité de la banque, vérifieraient les comptes et représenteraient les intérêts du fisc aussi bien que ceux des porteurs des billets de banque. Toute opération immobilisant les fonds pour un délai prolongé était interdite à la Banque centrale ; son activité se bornait à l'émission, à l'administration et à la garde de dépôts sans intérêts (1).

A son tour, Max Wirth se déclara partisan d'une banque centrale dont il exposa les avantages en comparaison avec la multiplicité des banques d'émission. D'après cet écrivain, une banque centrale est mieux à même, grâce à ses nombreuses succursales, de se rendre compte de l'état du marché financier, ce qui lui permet d'avoir une politique d'escompte rationnelle et de se tenir toujours prête à rembourser ses billets (2).

A cette propagande écrite correspond une proposition d'ailleurs avortée, de réformer l'émission, due

(1) Die Zettelbanken in der Schweiz und das Bedürfniss-einer einheitlichen Notencirkulation, von Ad. Burckhardt-Bischoff; Basel, 1865.

(2) Die schweizerischen Zettelbanken und die Bankfrage, von Max Wirth. Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1866, p. 137-161.

à l'intervention législative du pouvoir fédéral. En 1865, à l'instigation du professeur Ruttimann, de Zurich, la commission du Conseil des Etats proposa l'insertion dans la constitution fédérale, d'un article attribuant à la Confédération le pouvoir « d'édicter des lois relatives à toutes valeurs susceptibles de circuler comme argent ». Le Conseil des Etats rejeta la proposition.

Mais bientôt des événements inattendus se chargèrent de prouver la perspicacité des partisans de réforme.

§ 2. — DE LA CRISE DE 1870 A LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DE 1874

La guerre franco-allemande, dès le début, provoqua en Suisse une crise économique et financière très intense. En vertu de l'union monétaire latine et de son commerce très étendu avec la France, la Suisse, se trouvait, relativement à sa circulation métallique, dans une dépendance à peu près complète des banques françaises. Chaque fois que le règlement des échanges exigeait, pour quelque cause que ce fût, une quantité de numéraire dépassant la circulation ordinaire, les établissements de crédit suisses s'adressaient à ceux de France pour se procurer du numéraire. Et les banques françaises, et particulièrement la Banque de France, escomptaient largement les

effets suisses, accordant du crédit avec une constance telle qu'on a pu dire que « les institutions de crédit françaises constituaient un appui du système de crédit suisse, et, dans les cas où celui-ci ne pouvait suffire, son complément nécessaire » (1).

Aussitôt que les hostilités commencèrent, la situation change brusquement. La Banque de France se montre d'une sévérité excessive pour l'acceptation du papier suisse ; d'autres banques françaises refusent l'escompte en partie ou totalement ; elles n'osent plus envoyer de l'or en Suisse, se trouvant sous une menace constante de représailles populaires. En Suisse, un besoin croissant d'argent ou de moyens de circulation fiduciaire se fait sentir, et ce besoin ne peut être satisfait. La quantité des billets de banque en circulation est tout à fait insuffisante : elle n'est que de 18 millions de francs, 6,76 fr. par tête d'habitant. Un grand nombre de banques d'escompte, parmi les plus puissantes, refusent tout escompte, étant obligées de garder les espèces pour pouvoir répondre à leur engagements à courte échéance. Il en est de même pour toute avance sur titres ; les valeurs les plus solides sont refusées comme gage. Un grand nombre de transactions qui se réglaient ordinairement au

(1) V. Trois préavis sur les banques d'émission en Suisse publiés par l'Union suisse du commerce et de l'industrie, 1871. Rapport de Conrad-Keller.

moyen de virements et de compensation, exigent maintenant de l'argent comptant. A tout cela il faut ajouter les besoins d'argent du gouvernement fédéral en vue d'assurer militairement sa neutralité. Mais à côté des faits positifs et connus, c'est *l'incertitude sur l'avenir* qui augmente l'intensité de la crise ; comme on ne sait pas combien de temps va durer l'impossibilité de se procurer de l'argent, ni si d'autres Etats, la Suisse même peut-être, ne seront pas entraînés dans la guerre, tout le monde, les banques aussi bien que les particuliers, tâche d'immobiliser dans sa caisse tout l'argent qu'il possède ou qui lui rentre.

Tout le mécanisme du crédit suisse est profondément atteint dans son fonctionnement (1).

On eut recours à différents procédés pour parer à cette situation.

Les cantons de Berne et d'Argovie décrétèrent un moratorium

A Saint-Gall la banque cantonale, sur l'invitation et sous garantie d'un puissant syndicat de maisons de crédit et de commerce, émit pour deux millions de francs d'obligations remboursables en janvier 1871, que les membres du syndicat s'engagèrent à accepter comme de l'argent. Mais le remède décisif, du moins provisoirement, fut appliqué, après avis d'une commission spéciale, par le Conseil fédéral : il consistait à admettre les souverains anglais en paie-

(1) V. Trois préavis, etc. Rapport Keller.

ment aux caisses fédérales au tarif légal de 25 fr. 20.

Comme les banques suisses disposaient d'un grand nombre de lettres de change sur l'Angleterre, elles firent venir l'or de Londres en quantité. Aussitôt que le public eut connaissance des arrivages d'or anglais, la confiance reparut dans différentes villes.

La crise ne prit fin qu'après les victoires allemandes qui améliorèrent les marchés financiers anglais et allemand ; le transport d'or devint moins difficile, les banques recommencèrent leur escompte.

Quoique la crise n'eût duré que quelques semaines (une partie de juillet et le mois d'août 1870), néanmoins la question des banques d'émission fut remise à l'ordre du jour, et la nécessité d'une réforme devint évidente.

Les partisans même de la multiplicité des banques d'émission reconnurent que tout n'était pas parfait dans le système en vigueur.

Et d'abord, les défauts du billet de banque suisse à cette époque s'opposaient à une marche progressive de la circulation fiduciaire répondant à un développement croissant des échanges. « La mauvaise qualité de nos billets, disent les rapporteurs au Département fédéral des Finances, MM. Feer-Herzog et Ruttimann, provient de la diversité de leurs origines, des différences constitutionnelles des établissements qui les émettent et du champ d'action très limité dont chacun d'eux dispose. » Comparant la circulation fiduciaire suisse à celle des autres pays,

les mêmes rapporteurs constatent l'exiguïté de la circulation suisse. Mais ce n'est pas la quantité, c'est la qualité du billet suisse qui est caractéristique. Or, cette qualité étant mauvaise, il est naturel que les services que pouvait rendre le billet de banque fussent insignifiants, surtout en cas de crise, comme on l'a vu en 1870.

« Les concordats conclus pour l'échange des billets entre les banques n'ont donné que de misérables résultats ; ils n'ont jamais embrassé qu'un nombre restreint d'établissements et sont restés sans efficacité dans les moments de crise où justement ils auraient été le plus nécessaires » ; tels sont les termes dont se servent les deux rapporteurs déjà cités, pour apprécier le degré d'efficacité des conventions particulières entre les banques.

Une commission d'experts fut chargée par le Conseil fédéral de l'étude de la question de l'émission ; la commission devait indiquer les mesures législatives propres à rétablir l'émission et la circulation sur des bases solides et rationnelles.

Les experts furent d'accord que l'émission des billets devait être réglée par la Confédération, et non par les cantons, comme jusqu'ici ; leurs propositions sur les mesures législatives à adopter différencient. Il y eut trois opinions différentes :

1^o MM. Feer-Herzog et Ruttimann considérèrent l'unification de l'émission comme indispensable ; cette unification pourrait être réalisée dans une des trois

formes : a) banque centrale d'émission sans monopole absolu, mais avec un monopole relatif reposant sur ses ressources, son organisation et ses rapports avec la Confédération ; b) système américain, où les banques sont soumises à la réglementation stricte du pouvoir central et où une partie de la couverture consiste en un dépôt des valeurs d'Etat ; c) association d'établissements privés, transformés et organisés d'après une loi fédérale à établir ; celle-ci devrait déterminer le genre d'opérations, la couverture, le contrôle public, etc (1).

2° MM. Vogt-Chenevière et Bovy-Holland sont hostiles à toute centralisation, qu'elle qu'en soit la forme ; la Confédération doit édicter une loi réglant l'émission, mais sans aucune espèce de monopole.

3° M. Simon Kaiser attribue à la Confédération le droit d'émettre des certificats de caisse et des billets de banque, celui d'établir éventuellement une banque centrale (Landeshank) avec ou sans monopole, enfin le droit d'égaleriser par une loi spéciale l'émission des banques privées (2).

Ainsi donc tous les experts s'exprimèrent en faveur d'une intervention fédérale, et la majorité même en faveur d'une banque centrale.

(1) V. Trois préavis, etc. Rapport au département fédéral des finances par MM. Feer-Herzog et Ruttimann.

(2) H. Ernst, Eine schweizerische Bundesbank. Winterthur, 1904, p. 61 et s.

L'intervention en matière d'émission soulevait une difficulté préalable : la Constitution fédérale de 1848 alors en vigueur ne contenait rien qui autorisât une pareille intervention. Il fallait donc tout d'abord reviser la Constitution. Mais justement à cette époque, la question de la revision de la Constitution se trouvait à l'ordre du jour des Assemblées fédérales, et on voulait en profiter aussi pour élargir le pouvoir de la Confédération dans le domaine de l'émission.

La conclusion du rapport de la commission d'experts recommandait : 1° la revision de la Constitution dans ce sens : la législation en matière d'émission et de circulation des billets de banque appartient à la Confédération ; 2° l'observation du principe suivant dans la future loi sur les billets de banque : « le but de cette loi doit être ou bien, tout en excluant le monopole, de créer un billet de banque suisse uniforme, ou bien de donner aux différents billets de banque suisses un caractère uniforme qui leur procure la même puissance de crédit et de circulation qui appartient aux billets nationaux uniformes d'autres Etats ».

Le Conseil fédéral proposa l'insertion dans la Constitution de l'article suivant : « La Confédération a le droit d'édicter, par voie législative, des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque. » Le conseiller national, Keller, préconisa la création d'une banque d'Etat, en

alléguant le bon fonctionnement de la Banque cantonale de Zurich. Le Conseil rejeta cette proposition et accepta celle du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats, après quelques hésitations, se rangea à l'avis du Conseil national.

Le projet de revision de la Constitution de 1848 n'aboutit pas ; il fut rejeté par le vote populaire du 12 mars 1872, à une majorité de 5.253 voix.

CHAPITRE II

INTERVENTION FÉDÉRALE

§ 1^{er}. — REVISION DE LA CONSTITUTION DE 1848

L'échec de 1872 n'arrêta pas le mouvement revisionniste. Les conditions générales exigeaient la revision de la Constitution de 1848 dans le sens d'un élargissement des attributions du gouvernement fédéral. La majorité relativement peu considérable obtenue par les anti-revisionnistes faisait prévoir la reprise de la lutte. En effet, celle-ci recommença aussitôt. Une propagande intense tâchait de convertir surtout la Suisse occidentale hostile à la revision. Les Conseils fédéraux recommencèrent leurs délibérations. D'une façon générale, on peut grouper les personnes qui émirent une opinion dans les assemblées fédérales en deux catégories : *a*) partisans d'une banque centrale ; *b*) partisans d'une loi réglementant l'émission des banques existantes.

Parmi les partisans d'une banque centrale, il y eut des défenseurs d'une banque d'Etat (Keller), d'une banque centrale avec monopole et enfin d'une banque

centrale qui serait prédominante de fait, mais sans monopole.

La majorité ne voyait pas la nécessité d'établir une banque centrale, et elle était hostile au monopole de l'émission. On finit par adopter l'article 39 du projet de revision ainsi conçu :

« La Confédération a le droit d'édicter, par voie législative, des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque ; elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets. »

Le 19 avril 1874 la nouvelle Constitution fédérale fut acceptée par le peuple.

§ 2. — DIVERS ESSAIS DE RÉFORME

1° *Projet de loi de 1874.* — Le grand obstacle constitutionnel ayant été écarté, on se mit immédiatement à la recherche des moyens propres à réformer l'émission et la circulation. En été 1874, le Conseil fédéral présenta un projet de loi sur l'émission et le remboursement des billets de banque. Le message du gouvernement, commentant son projet, dit que le but de celui-ci est de procurer du crédit dans la Suisse entière, à tous les billets de banque en circulation. Ceci ne peut être atteint, continue le message, que si le billet possède une couverture suffisante et toujours disponible, de sorte qu'il puisse être converti, au premier désir,

en argent comptant. Un contrôle efficace doit être régulièrement exercé par la Confédération et pour cela la publication des bilans est obligatoire ; la Confédération, d'après le projet de loi, ne doit accorder le droit d'émission qu'aux banques qui publient des comptes rendus et qui possèdent un capital de deux millions de francs au minimum. L'émission ne doit pas dépasser le triple du capital et ne dépend que du montant du capital. Les opérations des banques d'émission doivent consister en : escompte, avances sur dépôt de titres et de valeurs, recouvrement et paiement pour le compte des tiers, dépôt de fonds sans intérêts ou avec intérêts, achat et vente des métaux précieux en monnaie et en lingots. Les banques hypothécaires, celles qui accordent des crédits à découvert, participent aux emprunts, etc., ne peuvent émettre des billets que si ces banques possèdent, pour l'escompte et l'émission, un capital séparé et publient des comptes rendus et des bilans séparés. La plus petite coupure est fixée par le projet à 50 francs ; il y avait à cette époque des banques émettant des coupures de 20 francs, de 10 francs, et même de 5 francs.

La couverture des billets doit être assurée par un portefeuille dont la nature est déterminée par le projet, et par une encaisse métallique égale à un tiers de la circulation. Le porteur de billet jouit d'un droit de préférence en cas de faillite de la banque d'émission.

Comme le projet n'accordait le droit d'émission

qu'aux banques disposant d'un capital de deux millions de francs, on accusa le projet de favoriser les grandes institutions de crédit en leur sacrifiant les petites banques. Or, si les grands établissements sont utiles au commerce et à l'industrie, les petites banques rendent des services à la majorité de la population. Il est donc inadmissible de fixer à deux millions de francs le capital nécessaire pour jouir du droit d'émission (1).

Au Conseil national, le projet de loi subissait des critiques aussi sur d'autres points. Tenant compte des critiques, les conseils législatifs introduisirent dans le projet une série de modifications ; la loi, définitivement élaborée le 18 septembre 1875, contient les dispositions suivantes : L'autorisation d'émettre des billets de banque n'est accordée qu'aux banques publiant des comptes rendus annuels et qui possèdent un capital versé d'au moins 500.000 francs. L'émission des billets ne doit pas dépasser le montant du capital versé et dans aucun cas l'émission d'une seule banque ne peut dépasser douze millions de francs. L'Assemblée fédérale était autorisée à fixer le montant de l'émission totale ainsi que celle de chaque banque. Les opérations à découvert et à terme, sur fonds publics et marchandises, ainsi que les crédits

(1) J.-R. Blumer, *Zur Banknotenfrage*. Glarus 1874, cité par H. Ernst dans son ouvrage « *Eine schweizerische Bundesbank* ».

à découvert sont interdits. La couverture des billets en circulation doit être composée pour 40 % en espèces ayant cours légal, et pour 60 % en effets de change et billets des autres banques d'émission. L'échéance des effets de commerce escomptés ne doit pas dépasser quatre mois ; ils doivent être pourvus de deux signatures ; un tiers au moins des lettres de change doit être payable sur des places suisses. En cas de faillite d'une banque d'émission, les porteurs de ses billets ont un droit de préférence d'abord sur l'encaisse, puis sur les billets des autres banques et sur le portefeuille ; pour le reste, ils viennent en concours avec les autres créanciers. Toute banque d'émission est tenue de rembourser les billets des autres banques et de les accepter en paiement sans aucune déduction ; un délai de trois jours lui est accordé dans ce but. Un bureau central des banques avec un représentant du Conseil fédéral prépare et distribue les billets, contrôle la suppression des billets défectueux, et leur remplacement par de nouveaux, sert d'intermédiaire pour leur échange, remet les bilans hebdomadaires et mensuels ainsi que les comptes rendus annuels au Conseil fédéral. La Confédération perçoit un impôt de 2 % sur l'émission autorisée.

Tels sont les traits principaux de cette loi. Malgré toute sa modération, cette loi déplut à certaines catégories de la population et surtout provoqua des craintes des défenseurs de petites banques. Elle succomba au référendum du 28 avril 1876.

2° *Concordat de 1876.* — Les pouvoirs publics s'étant montrés impuissants dans la lutte contre les anomalies et les défauts de la circulation fiduciaire, c'est l'initiative privée des banques qui décida d'intervenir. Sur la proposition de la Banque de Zurich, un nouveau concordat fut conclu le 8 juillet 1876 entre celle-ci et la Banque cantonale de Berne, la Banque de commerce de Genève, les Banques de Saint-Gall et de Bâle. Les parties contractantes s'engageaient réciproquement à accepter en paiement ou à rembourser leurs billets, à effectuer le recouvrement réciproque de leurs effets de change et à payer leurs mandats, le tout sans déduction aucune. Bientôt d'autres banques se rallièrent au concordat qui rentra en vigueur le 1^{er} septembre 1876. A cette époque, le concordat comprenait 21 banques, avec un capital versé de 91 1/4 millions de francs et une émission de 92.703.170 francs.

Les engagements des banques concordataires furent les suivants : remboursement sans frais dans la mesure de ses disponibilités, par chaque banque, des billets de 50 francs et au-dessus de toutes les autres banques faisant partie du concordat, acceptation en paiement des mêmes billets sans déduction ; un bureau central établi à la Banque de Zurich, laquelle détenait un dépôt de chacune des autres banques concordataires, était chargé du règlement, au moyen de virements et de compensations, des obligations provenant des rapports d'affaires réciproques des banques ;

chaque banque, pour son avoir dans une des autres banques concordataires, avait le droit de demander au bureau central, soit de l'argent comptant, soit du crédit ; la demande d'argent devait être satisfaite, autant que possible, le jour même ; les retardataires étaient passibles de dommages-intérêts. Le contrôle était assuré par la communication mutuelle des bilans chaque lundi.

En 1878, les banques décident, au lieu de s'adresser au bureau central, d'opérer l'échange des billets d'une banque à une autre, dans l'espoir de maintenir ceux-ci plus longtemps dans la circulation.

Le bureau central n'a justifié sa fonction de Clearing-house que dans une mesure restreinte ; voici un tableau des cinq premières années de l'activité de cette institution :

Tableau

	1877	1878	1879	1880	1881
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Dépôt des Banques con-					
cordataires au Bureau					
central.	2.014.387	1.563.944	2.588.313	2.714.127	2.014.209
Entrées	308.692.810	306.140.974	179.969.704	183.019.700	186.809.578
Somme	310.707.197	307.704.918	182.558.017	185.733.827	188.823.787
Sorties	309.143.253	305.116.605	179.843.890	183.719.618	187.421.621
Solde.	1.563.944	2.588.313	2.714.127	2.014.209	1.702.166
Virement des comptes .	125.625.927	114.835.060	119.618.789	140.624.492	141.353.199
Echange de billets. . .	111.812.300	130.789.650	18.361.000		

Le concordat de 1876, modifié par des amendements introduits en 1877 et 1878, subsista jusqu'en 1882, c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les billets de banque de 1881.

Les quelques services rendus par le concordat étaient loin de suffire aux besoins de l'unification et de la sûreté de la circulation fiduciaire. Même les amis du système de la multiplicité des banques reconnaissaient les lacunes du concordat : seulement au lieu de s'attaquer au régime tout entier, ils proposaient son remaniement ; ils préféraient que ce remaniement fût accompli par les banques elles-mêmes : mais si celles-ci ne pouvaient pas s'entendre, les autorités fédérales devaient intervenir pour leur imposer une convention plus parfaite que le concordat.

Les propositions de modifications les plus importantes préconisées par les amis du régime en vigueur, furent : de régler le rapport entre l'encaisse métallique et la quantité des billets de banque en circulation, de déterminer le genre d'opérations des banques d'émission, de fixer la valeur des coupures afin d'éviter la fuite de l'argent métallique produite par les petites coupures qui, en se maintenant longtemps dans la circulation, finissent par chasser le métal (1).

Cependant le mouvement en faveur d'une banque

(1) Die Banknotenfrage und die schweizerischen Emissionsbanken. Vortrag gehalten den 31 october 1879 von Fr. Frey, Direktor der Bank in Basel. — Basel, 1879.

centrale trouva un avocat autorisé dans la personne de M. Cramer-Frey. Tout en reconnaissant les côtés avantageux du concordat, Cramer-Frey le soumit à une critique, qui montra la nécessité de mesures plus décisives qu'une entente volontaire des banques. Le concordat de 1876 ne pouvait remplir sa mission pour des raisons multiples, dont voici les principales :

a) Sur les 35 banques d'émission existantes, il n'y en avait que 24, les plus grandes il est vrai, qui faisaient partie du concordat ; les onze banques restantes se trouvaient dans l'état chaotique antérieur.

b) Le remboursement à vue des billets de banque était loin d'être garanti par les dispositions inscrites dans le concordat. Les bilans hebdomadaires ne permettaient pas de se rendre compte des engagements qui, à côté des *billets*, étaient payables chaque jour ; sous la rubrique « autres dettes à temps », étaient certainement comprises des dettes payables à vue.

c) L'assurance manquait qu'en cas de crise ou d'événement fortuit, si les déposants et les autres titulaires de créances à courte échéance se précipitaient aux guichets des banques, on pourrait se procurer des moyens de paiement pendant un délai aussi court. La couverture métallique des billets de banque et des engagements à courte échéance était souvent insuffisante. M. Cramer-Frey constate qu'en avril 1878 l'encaisse métallique de toutes les banques concordataires par rapport à leur circulation totale est de 40 %, tandis que le même rapport à la Banque d'Angleterre,

à la Banque de France, à la Banque de Hollande, et dans les 18 banques d'émission allemandes, varie entre 60 et 80 %.

La même année, le rapport de la couverture totale (métal et portefeuille) à la totalité des engagements à vue (billets, dépôts, épargne, etc.) de toutes les banques concordataires est de 30 %. Le même rapport dans les banques allemandes est de 60 %. Cette situation devient plus dangereuse, quand on envisage la liquidité des différentes banques séparément ; alors on constate que s'il y a quelques banques où le rapport moyen est dépassé, il y en a d'autres où il est de beaucoup inférieur (1).

d) Le genre d'opérations des banques concordataires ne correspondait pas aux exigences d'une banque d'émission. Toutes les 24 banques concordataires font des avances sur titres ; 19 accordent des avances sur caution ; 11 prêtent sur marchandises ; 5 accordent des crédits à découvert ; 17 participent à des emprunts d'Etat ; 13 émettent des lettres de change à longue échéance sur l'étranger et sur la Suisse ou font des prêts hypothécaires ; 5 contractent des emprunts.

Dans un grand nombre de banques les capitaux ont été immobilisés pour un temps plus ou moins prolongé. Il n'y a aucune uniformité ni dans les sta-

(1) Die Regulirung des Banknotenwesens in der Schweiz
Von Conr. Cramer-Frey. Zurich, 1880.

tuts des banques, ni dans leurs opérations, ni dans le taux de l'escompte, ni dans la couverture. En 1878, une banque de Zurich change 17 fois son taux d'escompte tandis qu'une banque de Genève ne le change que 8 fois ; une année, Zurich change le taux de l'escompte 26 fois ! (1)

Telle est la situation des banques concordataires. Que dire des onze banques se trouvant en dehors du concordat ? ici le chaos ne connaît plus de bornes.

3° *Mouvement en faveur d'une banque d'Etat.* — Cependant le développement de l'industrie suisse, qui devient de plus en plus prospère, surtout après le traité de Francfort, la multiplication des banques et, comme conséquence naturelle dans un pays où le système des virements et compensations ne se trouve qu'à l'état embryonnaire, l'accroissement considérable de la circulation fiduciaire dont nous venons de voir les défauts, obligent à s'occuper de la question de l'émission.

Le 19 mars 1879, le docteur Joos proposa au Conseil national une motion tendant à remplacer l'article 39 de la Constitution par une disposition n'accordant le droit d'émettre des billets de banque ou des certificats de caisse qu'à la Confédération. La motion fut rejetée. Alors le *Volksverein* (association populaire)

(1) Cramer-Frey, ouvr. cité.

adressa à l'Assemblée fédérale une requête demandant la revision de l'article 39.

Le Conseil fédéral considéra cette revision comme inopportune ; il déclara que les banques cantonales s'acquittaient bien de leur mission et que les défauts de l'émission allaient être écartés par une loi qui serait bientôt proposée.

Les partisans d'une banque d'Etat provoquèrent alors un mouvement populaire. Se basant sur l'article 120 de la Constitution, en vertu duquel, si 50.000 citoyens suisses désirent la revision de la Constitution, la question de savoir si cette revision doit être entreprise est obligatoirement posée au peuple, deux conseillers nationaux, Joos et Curti, réunirent en août 1880, 52.588 voix en faveur d'une revision de l'article 39 de la Constitution. C'était demander une revision partielle ; or, l'article 120 ne parle pas d'une revision partielle. Le Conseil fédéral demanda qu'on soumit au vote populaire la question générale : « Une revision de la Constitution fédérale doit-elle avoir lieu ? » L'Assemblée fédérale accepta la proposition du Conseil fédéral ; on voulait éviter la modification de l'article 39 et on se disait que le peuple, fatigué des revisions successives, hésiterait devant une revision totale.

La lutte fut chaude. Mais les adversaires du monopole ne s'étaient pas trompés : le 31 octobre 1880, le peuple repoussa la revision par 260.126 voix contre 121.099.

Avant de passer à l'étude de la loi de 1881, qui pour longtemps régla l'émission et la circulation fiduciaire, jetons un coup d'œil sur le développement progressif des banques d'émission de 1870 à 1881.

Tableau de l'état des banques d'émission suisses
de 1870 à 1881 (*)

ANNÉE	BANQUES	Moyenne de la circulation	Moyenne de l'encaisse métallique	Proportion entre l'encaisse métallique et la circulation
		En millions de francs		
				^o / _o
1870	24	18,4	19,9	108
1871	28	24,8	28,0	113
1872	29	31,6	21,2	67
1873	29	47,8	25,8	54
1874	32	65,4	32,7	50
1875.	32	77,3	39,1	51
1876	32	80,6	44,6	55
1877	34	83,1	40,8	48
1878	35	82,6	38,7	47
1879	36	83,7	42,3	51
1880	36	92,9	45,3	49
1881	36	99,4	42,9	43

(*) A. Sandoz, les banques suisses d'émission avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 1881.

On voit, d'après ce tableau, qu'au fur et à mesure que la circulation fiduciaire augmente, l'encaisse métallique, qui augmente d'une façon absolue, diminue relativement à la circulation ; la couverture métallique des billets de banque faiblit donc d'année en année et la proportion entre l'encaisse et la circulation qui, en 1870, fut de 108 %, tombe à 43 % en 1881. A cela il faut ajouter que cette proportion n'est qu'une moyenne ; en effet, il y eut des banques où le rapport était beaucoup plus bas, de sorte qu'une encaisse métallique de quelques milliers de francs correspondait à une circulation de centaines de mille.

La circulation par tête d'habitant, de 9 fr. 2 en 1871, passe successivement à 28,1 en 1875, à 29,9 en 1878, à 32,7 en 1880. Tandis qu'au commencement on se plaignait de l'insuffisance de la circulation, on finit, en 1880 et les années suivantes, par se plaindre de son exagération. Et quoiqu'il en soit, cela ressemble à un paradoxe, les deux défauts opposés provenaient de la même multiplicité, de la même liberté et de la même incohérence dans l'organisation des banques d'émission. En effet, au commencement, la mauvaise organisation et la multiplicité des banques créent un billet dont les défauts extrinsèques (dessin, papier, usure, couleurs) et intrinsèques (couverture insuffisante, circulation trop restreinte dans l'espace et dans le temps) sont très nombreux. Plus tard, la plupart des défauts du billet subsistent, quoique atténués par les conventions particulières des banques :

mais à ces défauts s'en ajoute un autre : celui de la trop grande abondance, due à la libre concurrence des banques qui tâchent d'introduire dans la circulation le plus grand nombre de billets possible afin d'augmenter leurs bénéfices.

§ 3. — LOI DU 8 MARS 1881

Le 3 juin 1880, le Conseil fédéral présenta un nouveau projet de loi sur l'émission de billets de banque. Dans sa circulaire, le Conseil attribue les défauts de la circulation aux causes suivantes : à la trop grande variété des opérations des banques ; à l'insuffisante capacité de circulation des billets ; à la variété des types ; à la petitesse de certaines coupures ; à l'inégalité et au manque de constance du taux de l'intérêt ; à l'insuffisance du contrôle ; à la liberté du pouvoir d'émission ; à l'insuffisance de la couverture.

Le projet du Conseil fédéral, dans ses lignes principales, décidait :

1° Que l'émission ne devait pas dépasser le double du capital, non seulement versé, mais existant effectivement ;

2° Que le droit d'émission n'était pas accordé pour toujours, ni même pour un certain nombre d'années, mais pouvait être retiré ;

3° Que la couverture métallique devait être de 50 % de la circulation et qu'elle devait rester séparée du reste de l'actif de la banque ; le reste de la cir-

culation devait être couvert par des billets d'autres banques suisses, par des lettres de change payables à une échéance maxima de 4 mois, et par des certificats de dépôt à échéance de 8 jours, ou encore par des certificats des caisses de l'Etat et par des obligations de l'Etat payables à quatre mois de date ;

4° Les autres engagements à courte échéance devaient être couverts par de l'argent métallique et des créances à courte échéance ;

5° Il interdisait aux banques d'émission toute une série d'opérations immobilisant les fonds, telles qu'hypothèques, emprunts publics, avances à long terme, etc. ;

6° Le porteur des billets de banque était payé, en cas de faillite, sur la couverture des billets, qui devait lui servir de gage spécial ;

7° Les cantons ne pouvaient percevoir d'impôts que sur la moyenne annuelle de la circulation non couverte ; l'impôt ne pouvait dépasser 1 % de cette circulation.

Le Conseil des États, représentant les intérêts des cantons, et défenseur des banques cantonales, supprima les allusions du projet à une banque centrale ; augmenta le champ d'action des banques dont le projet restreignait considérablement les opérations ; insista sur le droit des cantons d'imposer librement l'émission ; se contenta, comme couverture, d'une encaisse métallique et d'un dépôt de titres, suivant le système des Etats-Unis.

Le Conseil national était plus en accord avec le projet du Conseil fédéral. Sa commission déclara qu'aux modifications proposées par le Conseil des Etats, elle préférerait même une banque centrale ; le projet de loi amendé par le Conseil des Etats ne constituait pas une réglementation de l'émission, que d'autres Etats avaient reconnue juste et rationnelle ; il fallait s'attendre, disait la commission, à ce que tôt ou tard, si l'on adopte une loi imparfaite, l'idée d'une banque centrale avec ou sans monopole, finisse par s'imposer.

La discussion fut longue et laborieuse. Le Conseil national finit par céder, sur des points essentiels, à l'avis du Conseil des Etats, notamment sur la couverture, qui fut réduite à 40 % pour l'encaisse métallique ; les 60 % restants devaient être représentés, en ce qui concerne les banques d'escompte, par un portefeuille de lettres de change, et pour les autres banques, par un dépôt de valeurs ou par une garantie de leur canton respectif.

La loi définitive, acceptée par les deux Conseils le 8 mars 1881, représente un compromis entre les besoins de la circulation croissante et les intérêts particuliers des cantons. Les prescriptions principales de la loi de 1881 concernent : les conditions de l'autorisation de l'émission, la couverture, la coupure des billets, la circulation et le remboursement, la procédure en cas de non-paiement, le contrôle de la Confédération, les droits de contrôle et impôts.

Malgré toutes ses imperfections et tous ses défauts, malgré toutes les attaques justifiées qu'elle a subies, attaques qui, à plusieurs reprises, faillirent la faire abroger, la loi de 1881, déclarée exécutoire à partir du 1^{er} janvier 1882, est restée en vigueur jusqu'en octobre 1905 ; et même ses effets se feront sentir jusqu'en 1908, un délai de trois années ayant été fixé par la loi de 1905 pour le retrait définitif des billets des anciennes banques d'émission. C'est donc sous le régime de la loi de 1881 que s'est déroulée toute l'évolution moderne des banques d'émission suisses.

Nous allons passer en revue les dispositions essentielles de cette importante loi :

1° L'autorisation d'émettre des billets de banque est accordée par le Conseil fédéral, qui ne peut la refuser, s'il est démontré que les conditions légales sont remplies. Ces conditions sont : *a)* que la banque ait son siège principal en Suisse ; *b)* soit légalement constituée d'après la loi cantonale en société par actions ; *c)* rende un compte public des opérations ; *d)* possède un capital minimum de cinq cent mille francs entièrement versé ; *e)* s'oblige à accepter en paiement les billets des autres banques d'émission.

Les deux dernières conditions sont les plus intéressantes ; la première s'oppose à la tendance qui s'est manifestée dans la presse et dans les délibérations législatives de n'accorder le droit d'émission qu'aux grands établissements de crédit ; la seconde supprime l'agio perçu par les banques pour le remboursement

ou l'acceptation en paiement des billets des autres banques.

2° Le montant de l'émission ne peut être supérieur au double du capital versé. — L'Assemblée fédérale conserve le droit de fixer le chiffre de l'émission totale de la Suisse et proportionnellement, celui de chaque banque.

3° L'encaisse métallique doit couvrir la circulation jusqu'à 40 % au minimum. Cette couverture en espèces ne peut être affectée aux autres opérations de la banque et sert de gage spécial aux porteurs de billets. — L'émission est couverte jusqu'à concurrence de 60 % : *a)* par un dépôt d'effets publics ayant cours, fait dans une caisse de consignation garantie par le canton ; le Conseil fédéral prononce sur l'admission de ces valeurs et détermine le taux d'admission ; *b)* par la garantie d'un canton ; *c)* par les effets en portefeuille, d'une échéance maximum de quatre mois et revêtus de deux signatures de personnes solvables ; par les billets des autres banques d'émission, chèques, certificats de dépôt de banques suisses notoirement solvables, payables dans les huit jours, bons du Trésor et obligations d'Etat suisse, remboursables à quatre mois.

4° Il est interdit aux banques d'émission qui ne fournissent ni couverture en titres, ni garantie d'un canton, d'accorder des crédits à découvert, d'acheter et de vendre à terme des marchandises ou des titres, d'acquérir des immeubles autres que ceux destinés

à l'administration, de fonder ou d'exploiter des entreprises autres que le commerce des métaux précieux, des assurances, d'émettre des actions ou des emprunts autres que les emprunts d'Etat et de communes suisses, enfin d'avoir une participation dans les maisons traitant les affaires ci-dessus interdites.

Il est à remarquer que toutes ces opérations ne sont interdites qu'aux catégories de banques déterminées par la loi ; elles restent donc permises aux banques qui ont fourni une couverture en titres ou la garantie d'un canton.

5° Toute banque d'émission est obligée : *a)* d'accepter en paiement au pair ses propres billets et ceux des autres banques d'émission, tant que celles-ci remboursent ponctuellement leurs propres billets ; *b)* de rembourser ses billets au pair, en espèces, au plus tard dans les deux jours et de servir d'intermédiaire pour le remboursement dans les trois jours des billets des autres banques ; *c)* de fournir à première réquisition la contre-valeur de ses billets qu'une autre banque a reçus en paiement, remboursés ou reçus pour les faire rembourser.

6° Les coupures seront de 50, 100, 500, 1.000 francs. L'émission de ceux de 50 francs ne pourra dépasser le quart de l'émission totale. Le formulaire des billets sera fourni par la Confédération.

7° En cas de liquidation forcée ou de faillite, la liquidation s'effectue suivant la législation sur les faillites, sauf les modifications ci-après : les porteurs de

billets ont un privilège sur l'encaisse métallique et la valeur des billets en circulation sera versée à la masse de la faillite par le canton garant, jusqu'à concurrence de 60 % de l'émission. (Suivent quelques autres dispositions de moindre importance.)

8° Les banques d'émission sont tenues d'envoyer au Conseil fédéral : *a)* chaque lundi, la situation de la semaine précédente ; *b)* le 15 au plus tard de chaque mois, le bilan du mois précédent ; enfin *c)* le 1^{er} avril au plus tard, le bilan de l'année précédente. Ces pièces sont vérifiées et publiées par le Conseil fédéral. — Le Conseil fédéral peut exiger la communication de la situation journalière de la caisse ; il fait, au moins une fois par an, procéder à des inspections, contrôler les valeurs déposées aux cantons.

9° La taxe annuelle due par les banques d'émission est de 1 pour 100 sur le chiffre total de l'émission : la taxe à payer aux cantons comme droit de garde pour le dépôt des valeurs est de 1 pour 1.000. L'impôt à percevoir pour les cantons sur les billets de banque ne peut excéder 6 pour 1.000, les taxes devant être identiques pour toutes les banques dans le même canton.

10° La déchéance du droit d'émission résulte : *a)* de la mise en liquidation forcée ; *b)* de l'inaccomplissement des conditions de l'émission.

Telles sont, en résumé, les dispositions les plus importantes de la loi de 1881. Nous ne parlerons pas des questions de procédure en cas de non-paiement,

ni du retrait des billets, ni des peines et amendes ; nous laisserons aussi de côté les dispositions transitoires sur les délais accordés aux banques pour se mettre en harmonie avec la nouvelle loi (1).

§ 4. — APPRÉCIATION DE LA LOI DU 8 MARS 1881

Comme le concordat de 1876 marquait un certain progrès dans le développement de la circulation fiduciaire, la loi 1881 constitue une phase encore plus progressive dans le même développement.

Les améliorations positives introduites par cette loi peuvent être ramenées aux points suivants :

Uniformité dans la fabrication des billets, due à l'intervention directe de la Confédération ; à cette uniformité extérieure correspond désormais une uniformité intérieure encore plus importante : c'est la faculté pour les billets de circuler dans toute la Suisse en conservant la même valeur qu'ils possèdent dans la région ou dans le canton de leur émission. Plus d'agio sur les billets de banque ; leur acceptation et leur remboursement sont désormais assurés partout et sans frais.

Les coupures ne peuvent plus être inférieures à 50

(1) On trouvera l'analyse complète de la loi de 1881 dans l'*Annuaire de législation étrangère*, onzième année. Paris, 1882, p. 512-517.

francs, ce qui diminue la fuite de l'argent métallique à l'étranger, très fréquente à l'époque des coupures de 20, 10 et 5 francs. Il est vrai que cette diminution de la fuite n'est pas définitive ; nous verrons que la fuite de l'argent à travers la frontière suisse était une plaie profonde et qui ne pouvait être guérie par la simple détermination du minimum de la coupure, ni du reste par d'autres mesures essayées par les banques elles-mêmes.

Le contrôle de la Confédération, transmis le 21 décembre 1881 au Département des Finances, qui créa à cette fin l'inspectorat des banques d'émission, permit au public de se rendre compte du degré de solvabilité des banques.

Enfin, sauf de rares exceptions, les autorités les plus compétentes dans la question s'accordent à reconnaître que la loi 1881 contribuera à assurer sinon la solvabilité à tout moment, du moins la solvabilité définitive des banques suisses (1).

(1) Die schweizerische Staatsbank. Von Dr. Wilhelm von Graffenried, Generaldirektor der Eidg. Bank in Bern. Bern, 1894, p. 20 et suiv. — Untersuchungen über das Banknotenwesen der Schweiz. Von W. Speiser. Basel, 1887.

Conférence prononcée par Cramer-Frey à l'Union du commerce et de l'industrie suisse, à Lausanne, le 25 avril 1887. — V. dans le sens contraire : J. Wolf, Zur Reform des schweizerischen Banknotenwesens. Zurich, 1888.

Néanmoins, comme le concordat de 1876, la loi de 1881 contenait, à côté d'améliorations incontestables, de nombreuses lacunes ; cette loi se montra aussi impuissante que le concordat à dominer la circulation du pays et à la régler suivant les besoins changeants des conditions économiques et du marché financier.

Le défaut fondamental de la loi de 1881 fut de sanctionner la multiplicité des banques d'émission et de se baser sur cette multiplicité. La concurrence acharnée entre les banques, conséquence fatale de leur grand nombre, présentait un obstacle insurmontable pour une politique d'escompte uniforme et rationnelle en même temps que pour une régularisation de la quantité de l'émission : or, ceci entraînait toute une série d'anomalies.

Alors même qu'on laisse de côté la question de centralisation, la loi de 1881 reste encore entachée d'importants défauts.

La couverture métallique, qui est de 40 % de la circulation, doit être tenue séparée du reste de l'encaisse ; elle est affectée, comme gage spécial, aux porteurs de billets, et ne peut être employée dans aucun autre but. Il peut donc arriver qu'une banque, tout en possédant l'encaisse légale de 40 %, soit obligée de suspendre ses paiements, si ses autres encaisses sont épuisées. La réserve métallique, considérée comme soupape de sûreté dans d'autres systèmes, est immobilisée par la loi de 1881. ce qui peut

entraîner la faillite d'une banque parfaitement solvable (1).

Si les 40 % de la circulation fiduciaire sont trop bien assurés, par contre les 60 % restant le sont trop mal. En effet, la couverture de ces 60 % peut être représentée de trois façons différentes : 1° par un dépôt de valeurs publiques ; 2° par la garantie d'un canton ; 3° par un portefeuille d'effets de commerce. Voyons ce que valent ces trois moyens de couverture.

1° Les valeurs publiques sont d'une réalisation plus ou moins lente ; la difficulté de vendre de pareilles valeurs est en rapport direct avec l'étendue de la crise ; comme c'est surtout pendant la crise que l'argent est demandé, c'est précisément à ce moment critique que les banques à valeurs publiques éprouvent le plus de difficultés pour se procurer des fonds.

2° Les banques à garantie cantonale peuvent se trouver dans une situation encore plus dangereuse. Les caisses cantonales sont ordinairement mal fournies et ne pourraient pas satisfaire à une demande soudaine d'argent. C'est ainsi qu'on a pu dire que « 60 % de l'émission garantie par les cantons n'est autre chose qu'un papier-monnaie cantonal créé par la

(1) Zur Reform des schweizerischen Banknotenwesens, von C. Cramer-Frey. Zurich, 1885.

loi » (1). La garantie des cantons ne pouvait être utile qu'en cas de liquidation, pour le remboursement définitif des billets de banque.

3° La seule couverture normale, bancable (bank-mæssige Deckung, comme disent les Allemands), c'est celle de la troisième catégorie, consistant en effets de commerce. Cette couverture ne peut être bonne que si les effets qui la composent le sont. Or, nous verrons qu'en vertu de la concurrence, de la lutte pour le papier de commerce, la qualité de ce papier diminua notablement par la suite. Ici encore la multiplicité des banques d'émission produisit un effet fâcheux.

Voyons maintenant comment sont réparties les banques, au point de vue de la couverture des 60 % de leur émission. À ce sujet, nous trouvons une intéressante statistique dans l'ouvrage déjà cité de Cramer-Frey « Zur Reform des schweizerischen Banknotenwesens ». Sur 33 banques avec une émission totale de 135 millions de francs, il y en avait six, en 1885, avec une émission de 35 millions, dont la couverture, en dehors de l'encaisse métallique légale, était représentée par un *portefeuille d'effets de change* : dix, dont l'émission était de 11,6 millions, avec une couverture

(1) Die schweizerische Staatsbank, von Dr C. Wilhelm von Graffenried, Generaldirektor der eidgenössischen Bank in Bern. Bern, 1894.

de valeurs publiques ; dix-sept autres, dont l'émission était de 68,5 millions, avaient comme couverture la *garantie cantonale*. Il y eut donc 27 banques avec une émission de 60 millions, dont les 60 % ne possédaient qu'une couverture défectueuse.

Telle est la couverture des billets de banque, d'après la loi que nous'avons examinée. Quant aux autres engagements à courte échéance, la loi ne s'en occupe point ; leur couverture dépend du bon plaisir des banques. Comme celles-ci acceptaient non seulement des dépôts à vue, mais fonctionnaient aussi comme caisses d'épargne, une demande soudaine de sommes importantes était toujours à craindre, et il arrivait souvent que l'encaisse disponible, c'est-à-dire celle qui dépassait les 40 % de la circulation, était, relativement à la somme des engagements à courte échéance, tout à fait insuffisante ; c'est ainsi que pour l'année 1885, Cramer-Frey constate un rapport de 8 % ; le même rapport a été, la même année, de 58 % à la Banque de France, de 42 % à la Banque Impériale d'Allemagne.

Telle est la situation générale de la couverture, constatée en 1885. Nous reviendrons à cette importante question dans la partie consacrée au fonctionnement des banques.

Il nous reste à signaler encore deux lacunes de la loi 1881.

Contrairement à toutes les indications de l'expérience et de la théorie, la loi ne différencie pas les ban-

ques d'émission des autres banques au point de vue de leurs opérations ; elle autorise certaines banques d'émission, notamment les banques à garantie et les banques ayant un dépôt de valeurs, à faire des prêts hypothécaires, à accorder des avances sur marchandises, à consentir des prêts à long terme ou à découvert, à participer aux emprunts, etc. ; en un mot, elle leur permet d'immobiliser les fonds, tandis que, rationnellement, aux dettes à vue créées par l'émission devraient correspondre des créances à vue et à très court terme.

Enfin les impôts cantonaux eurent une influence néfaste sur le fonctionnement de tout le mécanisme, et ceci d'autant plus que ces impôts se percevaient non pas sur la circulation, mais sur l'émission. Nous verrons dans les chapitres suivants quels furent les effets malheureux de ces impôts.

CHAPITRE III

LUTTE POUR UNE BANQUE CENTRALE

§ 1^{er}. — MODIFICATION DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DE 1874

Le premier qui ait essayé, par voie législative, d'en finir avec la multiplicité des banques d'émission, en les remplaçant par une banque centrale, fut Cramer-Frey, conseiller national. Le 4 juin 1885, Cramer-Frey proposa au Conseil national la motion suivante : « Le Conseil fédéral est invité à examiner et à présenter aussitôt que possible un rapport sur la question de savoir si l'article 39 de la Constitution ne doit pas être révisé dans le sens suivant : La législation sur le droit d'émettre des billets de banque appartient à la Confédération. La Confédération est autorisée à céder le droit exclusif d'émettre des billets à une banque placée sous son contrôle et sous sa direction. »

L'auteur de la motion défendit sa proposition en insistant sur les défauts de la loi de 1881, sur les dangers de l'organisation issue de cette loi ; il montra qu'une

simple réforme de la loi de 1881 serait insuffisante et qu'il fallait s'attaquer à la base même du système en vigueur, c'est-à-dire à la multiplicité des banques d'émission. Le Conseil national repoussa la motion par 71 voix contre 43. Aux chiffres et aux preuves de Cramer-Frey, on opposa de simples affirmations : la situation, disait-on, n'était pas aussi défectueuse qu'il le prétendait et d'ailleurs la loi n'existait pas depuis assez longtemps pour qu'on pût définitivement en juger les effets.

Une motion analogue de M. Keller au Conseil national eut en 1888 le même sort. La nécessité de réformer la loi de 1881 devint cependant évidente pour tous. Déjà, en 1887, lors des bruits de guerre entre la France et l'Allemagne, le Département des Finances fédéral, dans une circulaire confidentielle envoyée aux banques d'émission, exigea qu'elles prissent des mesures pour diminuer la circulation et augmenter l'encaisse, afin d'avoir assez d'argent au cas où, par suite d'événements soudains, il serait impossible de faire venir de l'argent de France. La circulaire constate l'insuffisance de la réserve métallique dans beaucoup de banques.

En même temps, des demandes d'argent intenses se produisirent dans différentes banques ; les autorités fédérales aussi bien que les particuliers et les différentes administrations publiques retiraient une partie de leurs fonds et donnaient le préavis pour le reste.

Aussitôt les banques inaugurèrent une politique financière rigoureuse et tracassière. Un certain nombre d'institutions de crédit refusèrent tout escompte, d'autres élevèrent le taux de l'escompte d'une façon exorbitante et soumirent les lettres de change à un examen sévère. Il y eut des banques qui firent des difficultés pour le remboursement de leurs billets. Toute la situation rappelait la crise de 1870. Comme en 1870, il a fallu avoir recours à des moyens exceptionnels pour calmer l'opinion publique ; en 1870, c'était la tarification de la monnaie anglaise qui diminuait la panique ; en 1887, le même effet fut produit par la décision du Conseil fédéral d'émettre des certificats de caisse, en cas de complications graves.

Toutefois les incidents de 1887 provoquèrent une campagne générale en faveur d'un changement dans l'organisation de l'émission. Mais ses partisans n'étaient pas d'accord ; tandis que les uns se contentaient d'une simple réforme de la loi de 1881, d'autres considéraient une pareille réforme comme un palliatif et tendaient à la création d'une banque centrale avec monopole.

Dans l'enquête faite par l'Union du commerce et de l'industrie suisse, les opinions des sections se partagèrent ainsi : sauf deux sections de la Suisse occidentale qui trouvaient qu'aucun changement ne s'imposait, toutes les autres sections de l'Union déclarèrent que la situation créée par la loi 1881 était intolérable. Mais tandis qu'une partie des sections

pensait qu'une réforme de la loi suffirait, la majorité considérait comme une nécessité la création d'une banque centrale avec monopole et contrôle efficace de la Confédération, mais avec capital privé ; parmi la majorité était aussi le président de l'Union, Cramer-Frey (1).

D'autre part les partisans d'une banque d'Etat pure, Joos et Curti, renouvelèrent leur campagne. Le congrès ouvrier suisse, tenu au mois d'avril 1890, prit, sur l'initiative de Joos, une résolution invitant l'assemblée fédérale à procéder à une revision de l'article 39 dans le sens d'un monopole de l'émission des billets de banque. Cependant le 23 juillet 1890, un projet de réforme de la loi de 1881 fut déposé par le Conseil fédéral. Tout en laissant apercevoir ses préférences pour une banque centrale, le Conseil fédéral adoptait les idées revisionnistes d'une partie de l'Union du commerce et de l'industrie suisse.

Le projet introduisait les changements suivants :

1° Le capital des banques d'émission est fixé à un million de francs ; 2° la réserve métallique à 50 % de la circulation ; 3° le reste de la couverture dans toutes les banques consiste en lettres de change et valeurs publiques ; la garantie cantonale est supprimée ; 4°

(1) Das schweizerische Banknotenwesen Gutachten des schweizerischen Handels- und Industrievereines. Zurich, 1887.

la couverture en lettres de change doit avoir une valeur de 120 % de la circulation qu'elle couvre ; cette couverture est séparée des autres lettres de change de la banque ; 5° la couverture en valeurs n'est valable que si elle contient des papiers suisses et étrangers cotés à la Bourse ; ces valeurs doivent être déposées dans une caisse de consignation fédérale ; 6° l'autorisation est accordée d'employer, exceptionnellement, jusqu'à la moitié de la réserve métallique, en échange d'un dépôt déterminé de valeurs publiques et de contre-paiement d'une taxe d'un tiers pour mille ; 7° défense est édictée de contracter des dettes à courte échéance ; 8° enfin, le projet contient des prescriptions plus sévères pour le remboursement des billets de banque.

Ce projet n'eut pas de suite pratique ; il ne fut même pas discuté par les Conseils. C'est que le mouvement populaire en faveur de la revision de l'article 39 de la Constitution s'accroissait de plus en plus. En même temps l'idée du monopole de l'émission gagna une grande partie des assemblées législatives. 82.000 citoyens suisses, sur l'initiative de Joos, exigeaient la revision de l'article 39 dans le sens de la création d'une banque d'Etat avec monopole d'émission. D'autre part la motion Keller invitant le Conseil fédéral à présenter un projet de revision de l'article 39 dans le sens de la création d'une banque centrale avec monopole, fut acceptée par une majorité considérable au Conseil national.

En 1874, la revision constitutionnelle avait précédé l'intervention fédérale en matière d'émission ; cette fois encore il fallut entreprendre une revision de la Constitution pour renforcer cette intervention. En effet, l'article 39 de la Constitution de 1874, en accordant à la Confédération le pouvoir d'intervenir en matière d'émission, limita ce pouvoir par l'exclusion du droit d'établir le monopole de l'émission. Le projet de revision de l'article 39, élaboré par le Conseil fédéral, donne le droit d'émettre des billets de banque et d'autres moyens de circulation analogues exclusivement à la Confédération ; le projet admet l'exercice de ce droit de monopole, soit par une banque d'Etat, soit par une banque privée, mais avec participation de l'Etat à l'administration, au contrôle et aux bénéfices. Le 16 avril 1891, le Conseil national, après une longue discussion, accepta le projet en y ajoutant seulement qu'une loi spéciale déciderait sur tout ce qui concerne l'organisation du monopole appartenant à la Confédération. Au Conseil des Etats, il y eut de nombreux adversaires de tout monopole ; ils parlèrent donc contre la revision de la Constitution. La question de la participation des cantons aux bénéfices de la banque centrale, la question de la nature et du siège de la banque furent longuement discutées.

Après plusieurs renvois du projet du Conseil des Etats au Conseil national et vice-versa, on finit par se mettre d'accord sur le nouvel article 39, dont voici le texte.

« Le droit d'émettre des billets de banque et toute monnaie fiduciaire appartient exclusivement à la Confédération. — La Confédération peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions à créer, qui serait administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération. — La banque investie du monopole aura pour tâche principale de servir en Suisse de régulateur du marché de l'argent et de faciliter les opérations de paiement. — Le bénéfice net de la banque, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende équitable à servir au capital de dotation ou au capital d'actions, et, après les versements à opérer au fonds de réserve, revient au moins pour les deux tiers aux cantons. La banque et ses succursales seront exemptes de tout impôt dans les cantons. — L'acceptation obligatoire des billets de banque ne pourra être décrétée par la Confédération qu'en cas de nécessité en temps de guerre. — La législation fédérale édictera les dispositions relatives au siège de la banque, à ses bases, à son organisation, et à l'exécution de cet article en général. »

Le 28 octobre 1891, cet article fut accepté par le vote populaire par 231.578 voix contre 158.615. Dans les cantons de Fribourg, Grisons, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, des deux Unterwald et Appenzell-Rhodes intérieures, les majorités hostiles au pro-

jet de révision constituaient ensemble 87.367 voix, les minorités qui votèrent pour comptaient 33.140 voix. Dans les autres cantons ont voté pour, 198.438 voix, contre 71.248.

§ 2. — PROJET DE LOI DU 23 OCTOBRE 1894

La révision de l'article 39 de la Constitution fédérale fut le signal d'une lutte pour la centralisation de l'émission des billets de banque. Le nouvel article laissait le choix entre une banque d'Etat pure ou une banque privée sous le contrôle et l'administration de l'Etat ; c'est sur le terrain de cette alternative que va se livrer le combat qui durera de longues années. Dans cette lutte, il faut distinguer trois phases : la première phase, qui a abouti au rejet par le peuple du projet de loi de 1894 ; la deuxième phase, qui va jusqu'au projet de loi de 1899 ; enfin la troisième phase, phase déterminante, qui finit par la création de la Banque nationale suisse. Nous nous occuperons successivement des deux premières phases, en renvoyant l'étude de la création de la Banque nationale à la dernière partie de ce travail.

En 1892, sur l'invitation du Conseil fédéral, une série de personnes compétentes élaborent des projets d'une Banque centrale. Ces projets se divisent en trois groupes : banque d'Etat (Max Wirth, W. Speiser, Dr C. Escher, Keller), banque privée (Schweizer, Cramer-Frey, un groupe d'amis d'une

banque privée), banque mixte (représentants des cantons) (1).

Mais la cause d'une Banque d'Etat fit un pas décisif, lorsque le directeur du Département des finances, M. le conseiller fédéral Hauser, en devint partisan. Le 30 novembre 1893, Hauser présenta au Conseil fédéral ses thèses sur un projet de banque d'Etat pure ; les thèses du projet Hauser furent acceptées, et le Conseil fédéral chargea le Département des finances de l'élaboration d'un projet de loi complet sur la base du projet Hauser. Le 24 mai 1894, le Département des finances présenta son projet, qui fut accepté par le Conseil fédéral. Enfin, le 23 octobre 1894, le Conseil fédéral envoya le projet de loi accompagné d'un message à l'Assemblée fédérale.

La discussion dans les Conseils législatifs roula d'abord sur la question de principe, sur laquelle les partisans d'une banque privée se montrèrent irréconciliables ; puis, principalement, sur la participation des cantons à l'administration et aux bénéfices de la banque. Sur la première question, la majorité décida l'exclusion absolue du capital privé de la formation de la banque ; sur la seconde, ce fut surtout le Conseil des états qui défendit les intérêts cantonaux ; il réussit à imposer au Conseil natio-

(1) Materialien zur Entscheidung der Frage : Staatsbank oder Privatbank, dem Bundesrate unterbreitet vom eidg. Finanzdepartement. Berne.

nal l'attribution aux cantons des trois quarts du bénéfice de la banque, le reste, c'est-à-dire 25 %, allant au fonds de réserve ; on renforça aussi le degré de participation des cantons à l'administration de la banque. Le 16 juin 1896, le projet ainsi modifié fut adopté au Conseil national par 89 voix contre 27 ; il y eut 3 abstentions et 26 absents ; le même projet fut adopté par le Conseil des états à la majorité de 24 voix contre 17 et deux abstentions.

La loi, portant la date du 18 juin 1896 et publiée sous le titre de « Loi sur la création d'une Banque d'Etat suisse », contient les dispositions principales suivantes :

1° Une banque d'Etat est créée avec monopole de l'émission, administrée séparément des autres institutions de l'Etat et jouissant de la personnalité civile.

2° La tâche principale de la Banque est de régler la circulation monétaire du pays et de faciliter les opérations de paiement ; elle est chargée, sans rémunération, du service de trésorerie de la Confédération, en tant que ce service lui est confié :

3° La Confédération est responsable de tous les engagements de la Banque, en tant que les moyens propres de celle-ci sont insuffisants.

4° Le fonds-capital de la Banque est de 25 millions de francs ; il est divisé en parts de 10.000 francs et doit être entièrement versé le jour où la Banque commence ses opérations. — Deux cinquièmes du fonds-capital sont réservés aux cantons ; trois

cinquièmes et la somme non souscrite par les cantons seront versés par la Confédération, qui se procure l'argent au moyen d'obligations non résiliables par les créanciers. — Chaque canton a droit à dix parts au moins, chaque demi-canton à cinq parts au moins ; pour le reste, les parts sont attribuées d'après le chiffre de la population. — Les cantons ne sont pas responsables de leurs parts. — Les parts peuvent être cédées à des administrations fédérales, ou bien, avec autorisation du Conseil fédéral, aux administrations cantonales et publiques, mais pas aux personnes privées.

5° Le siège principal de la Banque est Berne. La Banque est autorisée, après avis non obligatoire du gouvernement cantonal intéressé, à établir partout en Suisse des succursales et des agences. Elle peut acheter des banques existantes et, après liquidation des affaires non appropriées, les exploiter comme succursales. — Chaque canton a droit à une succursale ou à une agence.

6° La Banque et ses succursales ne sont soumises dans les cantons à aucun impôt ; restent réservées les dispositions cantonales relatives au droit de timbre sur les lettres de change, les chèques et autres engagements. Sont exempts de cet impôt les actes issus de la Banque et ses reçus.

7° Les opérations de la Banque correspondent à l'émission, aux virements et aux dépôts ; ce sont : l'escompte de lettres de change suisses à l'échéance

de trois mois au plus, munies de deux signatures notoirement solvables ; achat et vente d'effets de change sur l'étranger ; avances à intérêts sur dépôt de titres et valeurs, excepté des actions, pour un terme maximum de trois mois ; achat d'obligations de la Confédération, des cantons, ou des Etats étrangers, portant intérêt et facilement réalisables, dans le but de placement provisoire des fonds ; dépôts en compte courant avec et sans intérêts ; achat et vente de métaux précieux et avances sur ces métaux ; émission de certificats d'or et d'argent ; virements, mandats et recouvrements ; garde et administration de titres et d'objets de valeur. — La Banque est tenue d'effectuer le service de trésorerie de la Confédération.

8° La Banque émet des billets suivant les besoins de ses opérations, mais dans la mesure maxima déterminée par l'Assemblée fédérale. La fabrication et l'anéantissement des billets détériorés s'effectue sous le contrôle du département des finances fédéral. — Les coupures sont de 50, 100, 500 et 1.000 francs. L'Assemblée fédérale peut, dans des cas exceptionnels, autoriser l'émission de coupures de moindre valeur.

9° La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée par des espèces légales ou par des lingots d'or ou des espèces étrangères, par des lettres de change escomptées sur la Suisse ou sur l'étranger. L'encaisse métallique doit s'élever à un tiers

au moins de la circulation. — Toutes les dettes à courte échéance doivent être couvertes par des effets de change ou des espèces. — La Banque est tenue de rembourser ses billets au pair, au siège principal, à présentation et sans limitation du montant ; aux succursales et aux agences aussi, mais en tout cas après le délai nécessaire pour faire venir les espèces de la caisse centrale. — La Banque est tenue d'accepter ses billets en paiement ; de même les caisses fédérales ; un cours légal plus étendu ne peut être prononcé qu'en cas de nécessité, en temps de guerre.

10° 25 % du bénéfice net reviennent au fonds de réserve, une partie du reste sert à rémunérer le fonds-capital ; enfin tout le restant est attribué aux cantons, suivant le chiffre de leur population.

11° L'administration est composée d'un Conseil, des comités locaux, d'une direction centrale, des directions locales. — Sur les 25 membres du Conseil d'administration, le Conseil fédéral en choisit 15, et les cantons 10. — La direction, composée de 3-5 membres, est choisie par le Conseil fédéral. — Aucun membre de l'Assemblée fédérale ne peut être élu membre du Conseil d'Administration, de la direction ou des directions locales. — Tous les employés de la Banque possèdent la qualité d'employés d'Etat.

Tels furent les traits principaux de la loi de 1896. Immédiatement après sa publication, une agitation intense fut entreprise par ses adversaires pour provoquer un referendum. L'opposition se composait es-

sentiellement de trois groupes : a) les adversaires de la centralisation en général dont le noyau principal se trouvait dans la Suisse romande, hostile à tout renforcement du pouvoir central et à la confusion entre le crédit de la Banque et celui de la Confédération ; b) les défenseurs des privilèges cantonaux qui craignaient la diminution des recettes et du revenu des banques cantonales à cause de la concurrence de la Banque d'Etat ; c) enfin la classe de commerçants et d'industriels favorables à la centralisation par une banque privée, mais adversaires résolus d'une Banque d'Etat.

Déjà en octobre 1896, près de 80.000 citoyens suisses exigeaient le référendum (1), néanmoins le Conseil fédéral décida de ne soumettre la loi au peuple qu'au mois de février 1897. L'intervalle fut employé à une propagande active en faveur de la loi. Ce fut en vain ; le 28 février 1897, la loi fut rejetée par le peuple suisse à la majorité de 255.984 voix contre 195.764. Dans les cantons romands, Vaud, Fribourg, Neuchâtel, Valais, Genève et Tessin, la majorité hostile à la loi fut de 103.241 voix, la minorité favorable à la loi 21.556 voix. Dans les cantons de Berne, Zurich, Argovie, Thurgovie, Glaris, Schaffhouse,

(1) D'après la loi, il suffit que 50.000 citoyens suisses exigent le referendum pour qu'il ait lieu.

Bâle, Appenzell-Rhodes extérieures, il y eut 134.157 voix pour et 85.839 contre la loi.

L'échec subi par le projet d'une Banque d'Etat ne désarma point ses partisans ; c'est que, d'une part, la centralisation continuait à rester un besoin pressant, une nécessité inéluctable, et d'autre part la majorité hostile à la Banque d'Etat ne fut ni écrasante, ni homogène. Aucun des partis combattants ne perdit ses espoirs et la lutte reprit de nouveau.

§ 3. — PROJET DE LOI DU 24 MARS 1897

A la session parlementaire du mois de mars 1897, deux motions opposées furent présentées au Conseil national : a) la motion Gaudard ainsi conçue : « Le Conseil fédéral est invité à présenter dans une des prochaines sessions un rapport et un projet de loi sur la création d'une banque nationale, dont la responsabilité serait limitée et la personnalité juridique indépendante de l'Etat, et dont le capital serait fourni par la Confédération, les cantons, et éventuellement les banques cantonales » ; b) La motion Cramer-Frey : « Le Conseil fédéral est invité à présenter un projet de loi concernant l'exécution de l'article 39 de la Constitution fédérale, en tenant compte de la décision populaire du 28 février. »

A ces deux motions correspondaient deux projets de loi sur une banque centrale présentés au Conseil fédéral.

1° « Eléments pour l'établissement d'une Banque d'Etat, présentés par un groupe de membres de l'Assemblée fédérale ». D'après ce projet, le fonds-capital devait être fourni pour un tiers par les cantons, pour un tiers par les banques d'émission, dont l'administration est en tout ou en partie cantonale, pour un tiers par la Confédération, qui fournit aussi la part non souscrite par les cantons ou les banques cantonales. Le conseil de la banque est composé de 60 membres dont 5 représentent les banques cantonales, 25 les cantons, 30 la Confédération.

2° « L'Union suisse pour le commerce et l'industrie » présenta au Conseil fédéral un « projet de loi pour la création d'une banque centrale d'émission », dont voici les traits principaux :

a) Le fonds-capital, de 50.000.000 de francs, est fourni pour deux cinquièmes par les cantons, proportionnellement à leur population, pour un cinquième par les banques d'émission actuelles, proportionnellement à leur émission effective au 31 décembre 1897, pour deux cinquièmes par la souscription publique qui fournit aussi la part non souscrite par les cantons ou les banques d'émission.

b) Sur le bénéfice net, il serait prélevé 15 % portés au fonds de réserve ; sur le surplus, il serait payé au fonds-capital un dividende de 4 % ; le reste du bénéfice net serait réparti entre les cantons proportionnellement à leur population ;

c) Un conseil de banque serait chargé de la surveillance générale de la marche et de la direction des affaires de la banque ; les membres du conseil de banque ne pourraient faire partie ni de l'Assemblée fédérale, ni des gouvernements cantonaux ; l'élection des 45 membres du conseil de banque se ferait de la manière suivante : en premier lieu, l'assemblée générale nommerait 25 membres, dont le vice-président, de telle manière que chaque canton et demi-canton aurait un représentant dans le conseil ; ensuite le Conseil fédéral désignerait les autres membres ainsi que le président ;

d) Un comité de banque nommé par le conseil de banque, serait chargé de la surveillance immédiate de la marche et de la direction des affaires de la banque ; il déciderait, après avis de la direction et des succursales, les modifications au taux officiel de l'escompte et au taux d'intérêt des avances ;

e) Sur la proposition du comité de banque, le conseil de banque nommerait le président et les autres membres de la direction. Ces nominations devraient être ratifiées par le Conseil fédéral ; la direction serait l'organe dirigeant et le pouvoir exécutif ; ce serait à elle qu'incomberait le devoir d'accomplir la tâche de la Banque nationale.

Il y eut encore un troisième projet dont l'auteur était un ancien conseiller national, Keller ; ce projet établit une banque d'Etat dont les organes exé-

cutifs et autonomes étaient les banques cantonales ; c'était une sorte de confédération de banques. Ce projet n'eut pas d'influence pratique ; on considérait qu'une banque effectivement centralisée était indispensable pour combattre les effets d'une émission anormale.

Il s'agissait d'élaborer un projet de loi qui donnerait satisfaction aux partisans d'une banque privée sans mécontenter les partisans d'une banque d'Etat ; on n'oubliait pas, en effet, que ceux-ci, quoique apparemment battus par le vote populaire du 28 février 1897, représentaient une masse compacte de 200.000 citoyens suisses. On se disait qu'entre le projet d'une banque privée pure présenté par l'Union suisse pour le commerce et l'industrie, et une banque d'Etat pure, il y avait des combinaisons intermédiaires, une situation mixte, et on s'efforçait de trouver ce moyen terme. Pour y arriver, les partisans de la Banque d'Etat devaient admettre le capital privé à la formation du fonds-capital de la banque et se contenter d'une responsabilité limitée de la Confédération ; les partisans d'une banque privée devaient cesser de combattre l'idée de la prépondérance de la Confédération dans l'administration de la banque et de la participation fédérale et cantonale à la souscription du capital. C'est de ces concessions réciproques que sortit le nouveau projet de loi sur une banque nationale remis le 24 mars 1899 par le

Conseil fédéral à la commission parlementaire (1).

1° Le fonds-capital de la banque nationale serait de trente-six millions. Tous les participants, sans exception, ne seraient responsables que jusqu'à concurrence de leurs parts au fonds-capital, souscrites ou acquises ultérieurement. — La Confédération assumerait un tiers de ce fonds-capital ; un tiers serait réservé aux cantons et aux banques cantonales, et un tiers mis en souscription publique. — La répartition des parts réservées aux cantons se ferait de la manière suivante : chaque canton aurait droit à au moins cinq parts (de 10.000 francs), et en outre à une quote-part proportionnelle au chiffre de sa population.

2° Seuls les citoyens suisses ou les sociétés de commerce ou d'industrie et personnes morales domiciliées en Suisse auraient le droit de souscrire ou d'acheter des parts réservées à la souscription publique.

3° Sur le bénéfice net accusé par le compte de profits et pertes, il serait prélevé, en premier lieu, 15 % qui seraient portés au fonds de réserve ; sur le surplus, il serait payé un intérêt jusqu'à 4 % du fonds-capital ; en cas d'insuffisance, le complément serait

(1) Eine schweizerische Bundesbank. H. Ernst. Winterthur, 1904. — De la création en Suisse d'une banque centrale d'émission, par André Sayous. Paris, 1900.

prélevé sur le fonds de réserve ; le reste du bénéfice net reviendrait aux cantons.

4° Le conseil général serait formé de 75 membres, dont 25 seraient nommés par le Conseil fédéral, 25 par les cantons et demi-cantons et 25 par les propriétaires des parts acquises en souscriptions. — Le Conseil fédéral nommerait le président et le vice-président.

5° Le conseil de banque se composerait de 15 membres nommés parmi les membres du conseil général. — Ce conseil de banque serait chargé de la surveillance générale, de la marche et de la direction des affaires de la banque.

6° Un comité de banque de cinq membres serait chargé de la surveillance et du contrôle réguliers de la banque nationale.

7° Le comité de direction serait l'autorité dirigeante et exécutive de la banque ; il prendrait toutes les dispositions et mesures que comporteraient les tâches spéciales et le but de la banque. — Le comité de direction se composerait de trois à cinq membres, nommés par le Conseil fédéral, pour une période de six ans, sur une proposition non obligatoire du conseil de banque.

8° La Banque nationale aura son siège à Berne.

Les amendements à ce projet proposé au Conseil national se réduisent à la substitution de l'expression « siège central » à celle de « siège principal » du projet, à la fixation de la durée du privilège à 15 ans

au lieu de 20, à l'attribution au conseil général du droit d'élire son vice-président qui, d'après le projet, était nommé par le Conseil fédéral.

Au Conseil des états, le projet ne vint en discussion qu'en décembre 1900. Les modifications proposées par cette assemblée furent sans grande importance : élévation du dividende de 4 % à 4 1/2 %, restriction des opérations de la banque, augmentation de la durée du privilège de 15 à 20 ans ; rétablissement de l'expression « siège principal » au lieu de « siège central » proposé par le Conseil national ; enfin proposition que le siège principal de la banque soit établi à Zurich au lieu de Berne.

Sans difficultés, les deux conseils se mirent d'accord sur tous les points, sauf sur la désignation du siège principal de la banque. Le Conseil national tenait fermement pour Berne, et le Conseil des Etats non moins résolument pour Zurich.

La question du siège d'une banque centrale éventuelle occupait depuis longtemps l'opinion publique ; déjà, en 1835, un an après la fondation de la première banque cantonale, l'auteur d'une brochure anonyme considérait comme un des obstacles à la création d'une banque centrale en Suisse le fait que le « commerce suisse n'est pas concentré principalement sur un point, comme le commerce des autres pays l'est dans leurs capitales. » (1)

(1) Das Problem der Zentralisation des schweizerischen Banknotenwesens. Von Marcel Godet. Leipzig, 1902, p. 4.

Trente ans plus tard, en 1865, un autre auteur, parlant d'une banque centrale, ne trouve plus cet obstacle ; la centralisation commerciale était chose faite, et l'auteur propose, comme siège principal de la Banque centrale, Zurich ou Bâle, qui sont devenus les plus grands centres du commerce en Suisse ; il repousse, au contraire, Berne, dont l'importance commerciale n'est que secondaire (1).

Mais l'évolution dans le sens de la centralisation continua et, en 1900, le plus grand centre commercial est incontestablement Zurich. Zurich possède la plus grande bourse de Suisse. A Zurich se réunissent les fils de toute l'industrie de l'ouest de la Suisse, dont la valeur productive est estimée à 800 millions de francs ; on affirme que dans la région de 75 kilomètres autour de Zurich sont concentrés 70 % de l'industrie suisse (2). D'autre part, l'importance de Berne comme centre politique est encore moins contestable que celle de Zurich comme centre économique ; un conflit entre les deux villes était inévitable. Les partisans de Berne affirmaient que cette ville est supérieure non seulement comme centre politique, mais même au point de vue économique : Berne, ville neu-

(1) A. Burckhardt-Bischoff. *Die Zettelbanken in der Schweiz*. Basel, 1865.

(2) Discours de M. Keel (à St-Gallen), au Conseil national. Juin 1899.

tre commercialement, serait plus à même d'apprécier l'état du marché financier et économique et de diriger la banque d'une façon impartiale.

L'accord sur la question du siège n'a pu se faire entre les deux conseils, et le 28 juin 1901 le président du Conseil des Etats déclara qu'en vertu de ce désaccord persistant la loi n'a pas abouti. Tel fut le sort de ce projet sur une banque mixte, qui ne parut satisfaire personne, comme c'est le cas de beaucoup de compromis. « Les partisans d'une banque d'Etat furent offusqués par l'admission du capital privé à la formation et à la direction de la banque ; ceux d'une banque privée ne pouvaient consentir à la prépondérance de l'Etat dans la nomination de l'administration ; les fédéralistes regrettaient le renforcement du pouvoir de la Confédération, et les gardiens des intérêts des banques cantonales cherchaient en vain les mesures susceptibles de ménager leurs intérêts » (1).

La question du siège, malgré toute l'importance qu'on lui attribuait, n'était qu'un prétexte plausible pour faire échouer le projet sans provoquer la colère du peuple. Cependant le prétexte est caractéristique, et il n'est pas impossible qu'en son absence on aurait été peut-être obligé, *volens nolens*, d'accepter la loi.

(1) Eine schweizerische Bundesbank. Von H. Ernst, Winterthur, 1904, p. 192.

Nous verrons que la loi de 1905 fut obligée de tenir compte de la question du siège et de la résoudre par une disposition double, essayant de satisfaire à la fois les prétentions de Zurich et de Berne.

Avant de passer à l'étude du fonctionnement des banques, nous présentons ici un schéma de l'évolution de la législation positive et de ses échecs sur les banques d'émission suisses. Nous distinguons dans cette évolution deux périodes :

I. La première période, de 1834 à 1891, représente une évolution ascendante, une marche progressive vers la réalisation de l'idée d'une banque centrale dans la législation suisse ; cette période comprend trois phases :

a) Législation cantonale avec exclusion de toute intervention fédérale, de 1834 à 1874 ;

b) Intervention fédérale, mais sur la base de la multiplicité des banques d'émission avec exclusion de tout monopole, de 1874 à 1891. C'est l'article 39 de la Constitution de 1874, puis la fédérale du 8 mars 1881.

c) Loi constitutionnelle adoptant l'idée d'une banque centrale par voie de revision, en 1891, de l'article 39 de la Constitution fédérale.

II. La seconde période représente une évolution descendante, une marche vers une banque centrale qui se rapproche de plus en plus du type d'une banque privée. Cette période se compose aussi de trois phases : a) projet de loi de 1894 créant une banque

d'Etat pure, rejeté par le peuple en 1897 ; b) projet de loi de 1899 créant une banque centrale mixte et échoua sur la question du siège, en 1901 ; c) loi du 6 octobre 1905 créant la Banque nationale suisse, sur le type d'une banque mixte, mais avec un élément privé plus prononcé que dans le projet de 1899.

La législation positive peut être résumée ainsi :

1° Législation cantonale, 1834-1874 ;

2° Législation fédérale acceptant la multiplicité des banques, mais en la régularisant ; c'est d'abord l'article 39 de la Constitution fédérale de 1874 ; puis, sur cette base constitutionnelle, la loi du 8 mars 1881 ;

3° Législation fédérale excluant la multiplicité des banques d'émission, créant une banque centrale avec monopole ; c'est le nouvel article 39 adopté en 1891 ; puis, sur cette base constitutionnelle, la loi du 6 octobre 1905 créant la Banque nationale suisse.

Dans la législation positive on ne peut constater qu'une évolution ininterrompue dans le sens de la plus grande intervention fédérale aboutissant à une banque centrale avec monopole.

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT DES BANQUES D'ÉMISSION SUISSES ET SES EFFETS

L'étude de l'histoire de la législation nous a montré pourquoi, malgré l'article 39 de la Constitution, malgré les projets de 1894, 1899, l'idée d'une banque centrale n'a pas abouti ; les causes des échecs successifs furent : l'intérêt privé mal compris, mais surtout la rivalité et l'intérêt fiscal des cantons.

L'étude du fonctionnement des banques va nous montrer pourquoi l'idée d'une banque centrale finit par être réalisée.

Si la première partie de cette étude montre la puissance des conditions politiques qui, du moins provisoirement, peuvent empêcher la satisfaction des besoins économiques d'un pays, la deuxième partie montrera les causes qui amenèrent la victoire définitive des besoins économiques sur les conditions politiques.

CHAPITRE PREMIER

ÉMISSION DES BILLETS DE BANQUE

§ 1^{er}. — COUVERTURE DES BILLETS DE BANQUE

Nous avons vu qu'une des causes qui provoquèrent la loi 1881 fut la trop grande liberté des banques dans la fixation de la couverture métallique de leurs billets. Nous allons voir maintenant quel fut l'état successif de l'encaisse métallique et de la couverture en général à partir de la loi 1881.

Étudions la couverture telle qu'elle fut quelques années avant et après l'édition de la loi du 8 mars 1881.

Tableau

Circulation et encaisse métallique des banques d'émission suisses de 1877 à 1886

(*Zeitschrift für schweizerische Statistik*, 1888, p. 140)

Année	Circulation de billets de banque			Encaisse métallique			Rapport de l'encaisse à la circulation		
	Moyenne en 1.000 fr.	Maximum en 1.000 fr.	Minimum en 1.000 fr.	Moyenne en 1.000 fr.	Maximum en 1.000 fr.	Minimum en 1.000 fr.	Moyenne 0/0	Maximum 0/0	Minimum 0/0
Banques concordataires	1877	68,598	79,857	62,749	34,341	39,147	50	58	42
	1878	68,738	82,094	62,128	31,321	37,045	46	54	40
	1879	71,780	84,449	65,266	37,443	40,615	52	60	42
	1880	79,577	93,680	72,998	42,207	45,568	53	59	45
	1881	85,290	97,651	78,183	39,804	46,086	48	59	38
1882	I	85,294	95,134	80,697	41,371	46,285	49	57	42
	II	84,732	96,934	77,533	51,746	58,046	61	67	56
1883		91,321	113,398	82,185	57,406	64,032	63	71	52
1884		105,940	123,842	95,360	63,578	73,535	60	70	52
1885		114,451	129,014	106,535	65,511	71,265	57	62	53
1886		116,510	133,836	107,066	66,723	72,451	57	64	51
Banques d'émission									

Nous constatons, par ce tableau, que l'encaisse monte brusquement dans le second semestre de l'année 1882 ; c'est l'effet de la loi 1881 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1882. Comme cette loi exige une encaisse constante, immobilisée de 40 % de la circulation, cette encaisse légale ajoutée à l'encaisse disponible fit monter l'encaisse générale. Il s'ensuit que l'augmentation du montant de la couverture est plus apparente que réelle : les 40 % de la circulation restant toujours en caisse, il reste 60 pour % dont la couverture paraît faible.

Mais cette apparence même ne dura pas longtemps et nous pouvons constater, par le même tableau, que de 1882 à 1886 l'encaisse baissa de 61 % à 57 %.

En 1887, une discussion restée classique s'est engagée entre M. Speiser, directeur de la Banque de Bâle et M. Schweizer, inspecteur des banques. Comme cette discussion contribua beaucoup à l'étude de la question de la couverture des banques suisses, nous allons en exposer l'essentiel.

Dans une conférence tenue le 27 avril à Lausanne, M. Cramer-Frey essaya de démontrer la faiblesse du rapport entre l'encaisse disponible d'un côté et la circulation et les engagements courts de l'autre. La même opinion fut exprimée par le département des finances dans son rapport pour l'année 1886, qui affirmait qu'à des engagements à court terme s'élevant à 200 millions de francs, correspondait une encaisse disponible de 15 millions.

M. Cramer-Frey, dans sa conférence, disait : « Aux engagements à courte échéance de 180 millions correspond une encaisse disponible qui n'est que de 11 % au maximum et d'un peu au-dessus de 6 % au minimum ; et même il y a des banques où cette encaisse n'est que de 2 % des engagements courts. » Ce n'est pas la solvabilité définitive des banques qui fut mise en doute par Cramer-Frey, mais bien leur solvabilité à tout moment, leur faculté de remboursement à vue.

M. Speiser réplique : Est-il juste d'opposer à la circulation et aux engagements à courte échéance uniquement l'encaisse métallique disponible ? Et en s'appuyant sur l'autorité d'Adophe Wagner, de Massé et d'autres écrivains, M. Speiser considère cette façon de calculer la résistance des banques comme erronée ; à la circulation et aux autres engagements à court terme, il faut opposer non seulement l'encaisse métallique disponible, mais toute la couverture bancable (« bankmaessige Deckung »). Or, qu'est-ce que « la couverture bancable » ? M. Speiser cite encore Wagner : « c'est l'encaisse métallique en combinaison rationnelle avec des créances à courte échéance et facilement réalisables, c'est-à-dire avec un bon portefeuille de lettres de change. Il est impossible de déterminer le montant de l'encaisse métallique, soit d'une façon absolue, soit relativement à la circulation ; c'est aux statuts de la banque à la déterminer, en

prenant toujours en considération les créances à courte échéance. »

C'est en se basant sur ces principes que M. Speiser rectifie les données de la conférence de M. Cramer-Frey. Ces données ont été extraites du « rapport sur la situation financière suisse en l'an 1885 » et se présentaient ainsi :

PASSIF		<i>En millions</i>
Circulation des billets de banque	130	
Autres dettes à courte échéance.	88	
30 % des dépôts dans les caisses d'épargne (des banques)	41	
Total des dettes à courte échéance.	250	
ACTIF		
Encaisse métallique totale.	68	
Autres encaisses et créances à courte échéance.	19	
Encaisse et actif de courte échéance	87	
Lettres de change escomptées et sur l'étranger.	191	
Couverture totale	278	

Voici maintenant les rectifications de M. Speiser (1) :

(1) W. Speiser. Untersuchungen über das Banknotenswesen der Schweiz, 1887, p. 3 et s.

1° Au passif la somme de 41 millions (30 % de l'épargne se trouvant en dépôt dans les banques) est exagérée. L'épargne se trouvant en dépôt dans les banques, est considérée par les déposants comme un placement fixe et non comme un capital de consommation. Il entre plus d'épargne dans les banques qu'il n'en sort, on peut admettre que 10 % de l'épargne totale déposée dans les banques, c'est-à-dire 12 millions, sont à courte échéance ;

2° Dans la somme de 88 millions des autres dettes à courte échéance, il y en a qui ne sont jamais exigibles totalement, d'autres qui ne sont pas à courte échéance ; en admettant que le montant de ces deux catégories de dettes soit de 12 millions, on peut biffer les 12 millions exigibles de l'épargne ainsi compensés ;

3° A l'actif, il y a une omission de 41 millions de lettres de change ayant comme garantie soit des gages, soit des marchandises (warrants) ; ces effets ne sont pas aussi facilement réalisables que les lettres de change commerciales, néanmoins la loi 1881 les admet comme couverture, et avec raison, dit Speiser. Ainsi rectifiés, les chiffres se présentent de cette façon :

PASSIF		
	Rapport	Rectifié
Circulation de billets de banque	130	130
Autres dettes courtes.	88	88
30 % de l'épargne	41	—

ACTIF		
	Rapport	Rectifié
Encaisse totale	68	68
Autres encaisses et actif à courté échéance.	19	19
Lettres de change escomptées et sur l'étranger	191	191
Lettres de change gagées, warrants, etc.	—	'41
Couverture totale	278	319

Rapports de couverture :

	<i>En pour cent ronds</i>	
	Rapport	Rectifié
Rapport de l'encaisse à la circulation . . .	52	52
Rapport de l'encaisse à toutes les dettes à court terme	26	31
Rapport de l'encaisse et des actifs à courte échéance à toutes les dettes à courte échéance.	34	40
Rapport de la couverture totale à toutes les dettes à court terme	107	146

En prenant en considération les dispositions de la loi du 8 mars 1881, on obtient le tableau suivant :

	<i>En millions</i>	
	Rapport	Rectifié
60 % des billets en circulation.	82	82
Autres dettes à court terme	88	88
30 % de l'épargne	41	—
Total de la circulation non couverte et des dettes à courte échéance	211	170

	<i>En millions</i>	
	Rapport	Rectifié
Encaisse disponible, après déduction des 40 % de couverture spéciale	13	13
Autres encaisses disponibles et actifs de courte échéance	19	19
Encaisse disponible et actifs à courte échéance.	32	32
Lettres de change escomptables et lettres de change sur l'étranger	191	191
Lettres de change gagées, etc.	—	41
Couverture totale	223	264

Rapports de couverture :

	<i>En pour cent ronds</i>	
	Rapport	Rectifié
Rapport de l'encaisse disponible à la circulation non couverte	16	16
Rapport de l'encaisse disponible à la circulation non couverte et aux dettes à courte échéance	6	7
Rapport de l'encaisse disponible et actifs à courte échéance à la circulation non couverte et autres dettes à courte échéance	15	18
Rapport de la couverture disponible à la circulation non couverte et autres dettes à courte échéance	106	155

Cependant, avoue Speiser, ces calculs n'ont pas une grande importance pratique ; pour se rendre bien compte si les banques sont assez armées pour rembourser leurs billets à tout moment, il faut faire des calculs sur une autre base (1). Voici comment : la

(1) W. Speiser, ouvrage cité, p. 5.

circulation totale est (en 1885) de 130 millions ; l'encaisse de 68 millions ; le portefeuille de 246 millions. En admettant que la durée de circulation moyenne d'un billet de banque soit de 50 jours, après quoi le billet est présenté aux guichets de la banque pour être remboursé, on aura à rembourser chaque jour : $130/50 = 2,6$ millions, et comme sur cette somme il y a une couverture de 40 %, c'est-à-dire 104 millions, il reste 1,50 millions non couverts.

D'autre part, les banques possèdent en lettres de change 246 millions. En admettant l'échéance moyenne de 60 jours, on aura chaque jour des lettres échues pour $246/60 = 4,1$ millions ; si on prend, comme échéance moyenne 40 jours, on aura $246/40 = 6,15$ millions. Ainsi, le montant des recouvrements journaliers est 2 fois et demie ou même quatre fois plus fort que celui des billets non couverts présentés chaque jour au remboursement ; ce qui constitue une situation favorable. Seulement, en dehors des billets de banque, il y a les autres dettes à courte échéance, et il faudrait les prendre en considération pour établir un calcul exact ; Speiser le dit bien, mais il ne fait pas ce calcul, qui aurait certainement changé la situation.

L'étude comparée des bilans des banques étrangères et des banques suisses amène Speiser aux conclusions suivantes :

Le taux du pour cent de la circulation et des dettes à court terme par rapport au passif total est plus

faible dans les banques suisses que dans les autres banques : ce taux est :

Dans les banques d'émission suisses, de 28,5 % ;
A la Banque de France, de 92,8 % ;
A la Banque d'Angleterre, de 74,7 % ;
A la Banque de Belgique, de 85,5 % ;
A la Banque de l'Empire allemand, 89,5 %.

Cette circonstance permet aux banques suisses de garder moins d'espèces métalliques et d'augmenter leur portefeuille (1).

D'une façon absolue comparée à l'actif, la couverture bancable constitue :

Dans les banques suisses	40,8 %
A la Banque de France	80,4 %
A la Banque d'Angleterre. . . .	56,2 %
A la Banque de Belgique	81,2 %
A la Banque de l'Empire allem.	85,8 %

« Cette couverture est donc plus faible dans les banques suisses que dans les banques étrangères ; elle est, au contraire, plus forte par rapport à la circulation et aux dettes à court terme. Et comme de cette dernière couverture dépend le remboursement des billets de banque, nous pouvons affirmer que la couverture est aussi bonne et même meilleure dans les

(1) W. Speiser, ouvrage cité, p. 7.

banques suisses que dans les banques étrangères. » (1)

A la thèse de M. Speiser, M. Schweizer répondit par une étude précise : « Zur Beurtheilung des schweizerischen Banknotenwesens » (Berne, 1888).

1° D'abord, quant aux dépôts d'épargne, Schweizer rappelle le procédé qui a servi à Cramer-Frey pour établir la portion à courte échéance : c'est de multiplier pour chaque banque, le nombre de déposants par la portion du dépôt désignée par chaque banque comme exigible à vue ou à courte échéance (8 jours). Le produit de ce calcul donne 51.255.592 francs d'épargne à vue ou à courte échéance ; comme toute l'épargne a été en 1885 de 134.814.352, la portion à vue ou à courte échéance est de 38 % de l'épargne totale. Cette évaluation est exagérée, car tout déposant ne possède pas le maximum de la somme exigible à vue ou à courte échéance ; il y en a dont l'épargne est inférieure à cette somme. Toutefois il faut admettre que la portion exigible n'est pas inférieure à 30 % de l'épargne totale, ce qui fait 41 millions. — Par un procédé de calcul analogue, M. Schweizer arrive à la conclusion que cette portion est de 29 %, ce qui fait 39 millions. — Tandis que les affirmations de Speiser sont basées sur des consi-

(1) W. Speiser, ouvrage cité, p. 7.

dérations générales sans chiffres à l'appui, Schweizer n'avance rien sans le prouver par des chiffres.

2° Nous avons vu sous quel prétexte Speiser rayait même ces 12 millions du passif exigible. Ce prétexte est inadmissible, car si parmi les dettes à court terme, il y en a quelques-unes dont l'échéance n'est pas courte, en revanche, parmi les « dettes à temps », il y en a qui sont exigibles à courte échéance.

Speiser dit encore que vu le grand nombre de déposants (203.546), les dépôts ne pourraient être remboursés en très peu de jours ; cela eût été matériellement impossible ; donc une certaine portion de l'épargne même exigible, d'après le règlement des banques, peut être considérée en fait comme étant de longue échéance. A cela Schweizer réplique, qu'en raisonnant ainsi, on arriverait à la conclusion que les billets de banque eux-mêmes ne sont pas tous exigibles ; « en 1886, la Banque de Zurich avait une émission de 129.000 billets pour une somme de 15.000.000 de francs, et toute cette quantité, sauf 40.000 francs, se trouvait en circulation ; peut-on imaginer que tous les porteurs de billets se présenteront en même temps au remboursement, y aurait-il assez de personnel et d'espace pour les accueillir tous et les rembourser en peu de jours, alors même qu'une quantité suffisante d'espèces métalliques se trouverait en caisse ? Personne cependant n'oserait affirmer que les 14.600.000 francs en circulation ne sont pas des dettes à vue. La qualité de la dette se

détermine par le titre et non par le nombre de titres ou par le nombre des porteurs. » (1)

3° Reste la question des lettres de change gagées, des warrants, des acceptations que Speiser comprend dans la couverture bancable, contrairement à Cramer-Frey. — Schweizer ne considère pas ces effets comme une couverture convenable ; car ils ne correspondent pas à la définition d'une bonne couverture qui, en outre de l'argent, doit être composée d'un portefeuille facilement réalisable et à courte échéance. Or les lettres de change gagées ne sont ordinairement pas à courte échéance, elles ne sont pas remboursées avant un délai de 3 mois et souvent sont renouvelées, sauf à renforcer le gage, lorsque le créancier (la banque) le juge à propos. Aussi ces effets sont-ils exclus de la couverture par la loi sur la Banque de l'Empire allemand et ils ne font pas partie du portefeuille des lettres de change. — Il est intéressant de remarquer que Speiser, dans la comparaison des bilans suisse et étrangers, ne comptait pas les lettres de change gagées (Lombard-Wechseln) dans la couverture de la Banque de l'Empire allemand, et au contraire il les prend en considération dans la couverture suisse. Or, ces effets ne sont pas à courte échéance et, en outre, ils ne sont pas facilement cessibles ; leur nom de « lettres de change » leur vient

(1) F. F. Schweizer. Zur Beurtheilung des schweizerischen Banknotenwesens. Bern, 1888.

de leur forme ; par leur essence, ils ne le sont pas, n'étant pas destinés à passer de main en main.

Conclusion : l'interprétation du bilan par Cramer-Frey et par le département des finances est juste ; l'essai de rectification par Speiser n'a pas réussi.

Quant à la couverture, tout en acceptant la définition de Wagner qu'elle « est une combinaison rationnelle de l'argent comptant avec un bon portefeuille » ; Schweizer explique comment Speiser a fait une fausse application de cette définition à l'égard des banques suisses. Il s'agit d'apprécier dans cette combinaison les deux éléments à leur juste valeur : « une couverture contenant 10 % d'argent et 90 % de créances ne possède pas la même force de garantie qu'une couverture se composant de 90 % d'argent et de 10 % de créances » (1). C'est dans cette erreur que tombe Speiser ; il n'y a pas lieu de s'étonner s'il arrive à la conclusion que la solvabilité des banques d'émission suisses est supérieure à celle des banques étrangères.

En effet, lorsqu'on parle de la faculté des banques de rembourser leurs billets, ce n'est pas de la solvabilité définitive qu'il s'agit ; il faut que la banque puisse rembourser ses billets à chaque moment, sinon c'est la faillite. C'est pourquoi l'argent comptant est l'élément principal de la couverture ; le portefeuille n'est que l'élément secondaire : « la qualité libéra-

(1) Schweizer, ouvrage cité, p. 15.

toire de l'argent est acquise » dit Schweizer, « il faut seulement déterminer sa quantité ; tandis que pour le portefeuille il faut examiner la qualité et la quantité ». Surtout en temps de crise, le meilleur portefeuille est difficilement et lentement réalisable ; et si la quantité de l'encaisse métallique n'est pas suffisante, les billets ne peuvent plus être remboursés.

Schweizer donne aussi des statistiques comparées de la couverture de plusieurs banques. Pour la composition du tableau statistique Schweizer emploie des procédés différents de ceux appliqués par Speiser : a) il compare les bilans d'une même époque, de la fin de l'année 1886, tandis que Speiser compare les bilans étrangers de la fin de l'année 1886 avec le bilan suisse du 30 avril 1887 ; or, à cette époque, le bilan suisse était *exceptionnellement* favorable à la couverture ; b) il remplace la Banque d'Angleterre par la Banque de Hollande, la première étant sous un régime particulier ; c) il compte la portion des dépôts à courte échéance parmi les dettes à courte échéance ; d) il exclut les lettres de change gagées, warrants, etc. de la couverture bancable de toutes les banques. — Voici les résultats auxquels arrive Schweizer :

Tableau

**Rapports de la couverture aux engagements d'après le bilan
de la fin d'année 1886**

	Banques d'émission Suisse	Banque de France	Banque de l'Empire Allemand	Banque d'émission de Bavière	Banque nationale de Belgique	Banque de Hollande
Rapport	En pour cents arrondis					
1. De l'encaisse métallique						
a) à la circulation.. . . .	53	88	66	50	27	77
b) à toutes les dettes à courte échéance.	26	70	51	45	22	68
c) à toutes les dettes aux tiers	11	70	51	45	22	68
2. De l'encaisse et des actifs disponibles						
a) à la circulation	72	88	70	62	36	77
b) à toutes les dettes à courte échéance.	36	70	54	55	30	68
c) à toutes les dettes aux tiers	14	70	54	55	30	68
3. De la couverture bancable						
a) à la circulation	223	108	124	123	114	101
b) à toutes les dettes à courte échéance.	111	87	96	109	95	90
c) à toutes les dettes aux tiers.	45	87	96	109	95	90
4. De la couverture des lettres de change gagées incluses						
a) à la circulation	255	118	135	126	117	120
b) à toutes les dettes à courte échéance.	127	95	105	112	98	106
c) à toutes les dettes aux tiers	51	95	105	112	97	106
5. De tout l'actif						
à toutes les dettes aux tiers	122	107	111	114	116	109

1° Le rapport de l'actif total à l'ensemble des dettes est meilleur dans les banques suisses que dans les autres banques. La solvabilité définitive des banques suisses n'est donc pas douteuse.

2° Le rapport de la couverture bancable à la circulation ou bien à toutes les dettes à courte échéance est aussi supérieur dans les banques suisses.

3° Le rapport de l'encaisse total et des créances à courte échéance est inférieur dans les banques suisses à ce qu'il est dans les banques étrangères, sauf la Banque de Belgique.

4° Enfin le rapport de l'encaisse métallique à toutes les dettes à courte échéance — rapport le plus important au point de vue de la solvabilité immédiate — est inférieur dans les Banques suisses à ce qu'il est dans les banques étrangères, sauf la Banque de Belgique ; pour la Banque de Bavière et la Banque de l'Empire allemand le même rapport est deux fois plus fort ; pour la Banque des Pays-Bas et la Banque de France, il est trois fois plus fort que dans les banques suisses (1).

Ainsi donc les deux derniers rapports ne sont point favorables aux banques suisses. Ce n'est pas tout. Le portefeuille suisse est inférieur aux portefeuilles des banques étrangères. Ainsi les lettres de change des cantons agricoles sont pour la plupart renouvelées à

(1) F. Schweizer, ouvrage cité, p. 20.

leur échéance et peuvent être considérées comme un simple moyen d'emprunt. — La sécurité des lettres de change suisse laisse à désirer : en 1885, les banques ont perdu, de ce chef, 867.791 francs, soit un peu plus d'un demi pour cent sur la quantité totale des lettres de change. Ces pertes sont, du reste, inégales suivant les banques (les grandes banques d'es-compte des places industrielles perdent rarement, les banques des petites places perdent d'autant plus qu'il est à présumer que sous forme de lettres de change on effectue des opérations de crédit en général). On est fondé à dire que si, comme quantité, le portefeuille suisse est supérieur aux portefeuilles des banques étrangères comparées, il leur est inférieur par sa qualité. Nous avons vu que, dans les banques suisses, l'encaisse métallique disponible se trouve dans un rapport de 7,4 pour cent pour toutes les dettes à courte échéance ; le même rapport est de 70 % à la Banque de France, c'est-à-dire presque dix fois supérieur. La moyenne de 7,4 pour cent est dépassée par 15 banques et elle est inférieure dans 19 banques, dont 8 montrent un rapport de 5 % et au-dessus, 3 de 4 %, 4 de 3 %, 3 de 2 %, une banque de 1 %.

Schweizer conclut que « l'état des banques suisses recèle de graves dangers et cette situation dangereuse ne peut être écartée qu'au moyen d'une réforme radicale » (1).

(1) Schweizer, ouvrage cité, p. 35.

Dans sa réponse, Speiser insiste sur l'importance des créances à courte échéance comme couverture (1). Schweizer, au contraire, insistait trop sur la couverture métallique. Une autre erreur de Schweizer, c'est d'avoir compté l'encaisse métallique disponible, en laissant de côté les 40 % de couverture légale ; certes Schweizer opposait la couverture métallique disponible, non pas à la circulation totale, mais seulement à 60 % de celle-ci, et il laissait la couverture légale de côté comme ne couvrant que les 40 % de la circulation. Cette manière d'envisager la question est certainement contraire aux intentions du législateur de 1881. La couverture de 40 % doit être envisagée comme couverture métallique minimum de toute la circulation, de sorte que les 60 % se trouvent couverts en partie par l'encaisse métallique légale.

Malgré cette explication de Speiser, la couverture métallique reste insuffisante.

Si nous nous sommes aussi longuement arrêté à cette discussion déjà lointaine, c'est que tous les débats et polémiques postérieurs sur la couverture offrent le même caractère ; les défenseurs de la pluralité des banques essayent de démontrer que la couverture est suffisante et, pour y arriver, insistent surtout sur la couverture papier (créances à c. éch., effets de

(1) Einige Bemerkungen betreffend die Schrift von F. F. Schweizer : « Zur Beurtheilung des schweizerischen Banknotenwesens » Speiser Basel, september 1888.

change, etc.) ; les partisans de la centralisation montrent l'insuffisance flagrante de l'encaisse métallique et insistent sur la mauvaise qualité du papier servant de couverture. Ceux-là s'appuient surtout sur le fait qu'on ne connaît pour ainsi dire pas de cas de faillite d'une banque suisse, ce qui prouverait qu'en pratique sinon en théorie la situation ne laisse rien à désirer ; ceux-ci montrent combien cette situation est précaire et même intenable aussitôt qu'une crise apparaît ; la simple crainte d'une crise, comme des bruits de guerre, suffit pour provoquer une perturbation profonde dans le fonctionnement des banques suisses ; et ils citent les années 1870 et 1887, pendant lesquelles la situation des banques suisses devint brusquement très dangereuse, l'escompte cessa, les nombreuses demandes d'argent ne pouvaient être satisfaites que difficilement. Il fallut recourir à des moyens exceptionnels pour combattre la crise.

Avec le temps il devient de plus en plus évident que la couverture est insuffisante et qu'elle a une tendance à diminuer progressivement.

Voici un tableau statistique qui le prouve péremptoirement (1).

Tableau

	1885	1904
	En millions de francs	
PASSIF		
60 % des billets en circulation	82	140
Autres dettes à courte échéance	89	218
Portion exigible des dépôts d'épargne.	39	121
Total des engagements à courte échéance	209	479
ACTIF		
Encaisse métallique disponible	13	17
Autres encaisses et actif à courte échéance.	19	74
Encaisse disponible et actif échus	32	91
Portefeuille (lettres de change et devises)	191	232
Couverture bancable	223	323
En chiffres ronds ‰		
Couverture de la circulation non couverte par l'encaisse métallique disponible	16	12
Couverture de la circulation non couverte et des dettes à c. éch. par l'encaisse disponible.	6	5
Couverture du total des engagements toujours échus par l'encaisse disponible et l'actif à courte échéance.	15	19
Couverture bancaire de tous les engagements échus	106	67

(1) V. l'excellent ouvrage du Dr Julius Landmann :
Das schweizerische Bankgesetz. Zurich, 1905.

Tandis que le total des engagements à courte échéance a passé de 209 millions en 1885 à 479 millions en 1904, la couverture bancable dans la même période n'a passé que de 223 à 323 millions. Aussi la couverture bancable de tous les engagements à courte échéance a-t-elle été en 1885 de 106 %, pour tomber en 1904 à 67 %. A cela il faut ajouter que parmi les dettes à courte échéance, celles qui ont progressé le plus sont les dépôts d'épargne exigibles à courte échéance : cette portion est passée de 39 à 121 millions. Comme les déposants sont très nombreux et qu'en temps de crise, c'est l'élément le plus méfiant, il s'ensuit que la couverture a diminué non seulement quantitativement, mais qu'elle est devenue plus précaire qualitativement. L'encaissé métallique disponible a aussi diminué de 1885 à 1904 ; elle a passé de 16 à 12 %, si on ne la considère que relativement à la circulation non couverte légalement (60 % de la circulation totale) ; elle a passé de 6 % à 5 %, si on la compare à la circulation non couverte jointe aux dettes à courte échéance.

Nous allons voir maintenant la situation des banques d'après les trois types qu'on distingue en vertu de la loi du 8 mars 1881, suivant le genre de couverture des 60 % de la circulation non couverte par le métal : *a)* garantie cantonale ; *b)* dépôt de valeurs ; *c)* portefeuille.

Tableau

Situation générale des banques d'émission suisses le 31 décembre 1904

Dr J. Landmann, *Das schweizerische Bankgesetz*, Zurich, 1905, p. 34

Eléments de Bilan	Genre de Couverture						Pour les 36 banques	
	Garantie cauto- nale (22 banques)		Dépôt de va- leurs (10 banques)		Portefeuille lett. de change (4 banques)			
	1000 fr.	%	1000 fr.	%	1000 fr.	%	1000 fr.	%
Passif								
1. Billets en circulation	143,832	9.75	24,050	7.52	73,346	65.50	244,228	12.43
2. Dettes à courte échéance	273,732	18.55	44,283	13.85	21,786	15.00	339,801	17.51
TOTAL 1 et 2.	417,564	28.30	68,333	21.37	95,132	65.50	584,029	29.94
3. Dettes résultant de lettres de change.	11,841	0.80	11,088	3.47	—	—	22,929	1.18
4. Autres dettes à temps	857,434	58.10	189,671	59.33	2,121	1.46	1,049,226	54.06
5. Autres passifs	188,949	12.80	50,626	15.83	47,993	33.04	287,568	14.82
TOTAL 1-5	1,475,788	100.00	319,716	100.00	145,246	100.00	1,940,752	100.00
Actif								
1. Encaisse légale	72,010	4.88	11,289	3.53	32,009	22.04	115,308	5.94
2. Autres encaisses	8,799	0.60	2,182	0.68	1,440	0.99	12,421	0.65
3. Actifs à courte échéance.	45,258	3.07	9,567	2.99	7,483	5.15	62,308	3.21
TOTAL 1-3.	126,067	8.55	23,038	7.20	40,932	28.18	190,037	9.80
4. Portefeuille lettres de change et devises)	161,666	10.95	22,394	7.00	47,709	32.85	231,769	11.94
Couverture bancaire, TOTAL 1-4	287,733	19.50	45,432	14.20	88,641	61.03	421,806	21.74
5. Lettres de change gagées, warrants, etc.	24,271	1.64	6,312	1.97	21,706	14.94	52,289	6.69
6. Autres créances à temps	998,610	67.67	222,646	69.64	20,578	14.17	1,241,834	63.99
TOTAL 1-6	1,310,614	88.81	274,390	85.81	130,925	90.14	1,715,989	88.42
7. Valeurs.	132,456	8.98	28,549	8.93	12,588	8.67	173,593	8.94
8. Autres actifs	32,718	2.21	16,779	5.26	1,733	1.19	51,230	2.64
TOTAL 1-8.	1,475,788	100.00	319,718	100.00	145,246	100.00	1,940,752	100.00

Rapports de couverture d'après la situation générale du 31 décembre 1904

(Dr J. Landmann, *Das Schweizerische Bankgesetz*. Zurich, 1905, p. 35)

	GENRE DE COUVERTURE			Pour toutes les Banques
	Garantie	Dépôt	Porte- feuille	
	can- tonale	de valeurs	(lettres de change)	
Couverture en pour cent				
A				
1. Couverture par l'encaisse métallique :				
a) de la circulation des bil- lets de banque	50,06	46,94	43,64	47,80
b) De la circulation et des dettes à courte échéance .	17,24	16,52	33,65	19,85
c) De toutes l ^{es} dettes aux tiers	5,60	4,19	32,91	6,97
2. Couverture par l'encaisse métal., autres encaisses et actifs à courte échéance :				
a) De la circulation et des dettes à courte échéance .	30,19	33,71	43,03	32,71
b) De toutes l ^{es} dettes aux tiers	9,79	8,56	42,09	11,49
3. Couverture bancable :				
a) De la circulation et des dettes à courte échéance .	68,97	66,49	93,17	72,61
b) De toutes l ^{es} dettes aux tiers	22,36	16,88	91,14	25,52
B				
4. Après déduction de 40 o/o de la circulation totale et de l'encaisse :				
Couverture par l'encaisse disponible				
De la circulation et des det- tes à courte échéance . .	12,00	11,54	29,09	14,18
5. Couverture par l'encaisse et actif à courte échéance :				
De la circulation et des det- tes à courte échéance. .	23,01	31,54	42,75	29,70

Le type de banque, qui se rapproche le plus du type normal d'une banque d'émission, est celui dont la couverture consiste en un portefeuille ; cette catégorie de banque possède une encaisse métallique de 33,65 % pour couvrir la circulation (non couverte légalement) et les dettes à courte échéance, tandis que la même encaisse des banques à garantie est de 17,24 % ; la couverture métallique de toutes les sommes dues aux tiers est de 33 % dans les banques à portefeuille, de 5,6 % dans les banques à garantie. On a donc raison de dire que leur circulation n'est autre chose que du papier monnaie déguisé (1). Les autres points de la situation sont aussi plus favorables aux banques à portefeuille qu'aux banques à garantie. Il ne faut pas oublier que les banques à garantie sont beaucoup plus nombreuses que les banques à portefeuille et que celles-là sont aussi plus puissantes par la quantité et l'importance de leurs opérations que celles-ci.

Si on compare la couverture des banques suisses à celle des banques étrangères, on constate l'infériorité des banques suisses. En effet, en 1904, l'état de la couverture comparé est celui-ci :

(1) Das Problem der Zentralisation des schweizerischen Banknotenwesens. Von Marcel Godet, Leipzig, 1902.

Staats-und socialwissenschaftliche Forschungen. Herausgegeben von Schmoller.

Etat de la couverture de différentes banques en 1904 (1)

COUVERTURE EN POUR CENT	Banques d'émission suisses	Banque de l'Empire allemand	Banque de France	Banque de Belgique	Banque des Pays-Bas (en 1905)
1. Par l'encaisse métallique :					
a) de la circulation	49,15	57,94	88,49	17,15	57,91
b) de toutes les dettes courtes.	20,04	41,96	74,17	15,10	55,35
c) de toutes les dettes aux tiers	6,99	41,91	73,99	14,93	55,35
2. Par l'encaisse et l'actif dis- ponibles :					
a) de toutes les dettes courtes	31,19	43,68	74,17	23,48	63,10
b) de toutes les dettes aux tiers	10,87	43,63	73,99	23,21	63,10
3. Par la couverture bancable :					
a) de la circulation	175,21	123,55	103,17	107,06	95,37
b) de toutes les dettes courtes.	71,43	89,49	86,47	94,09	91,14
c) de toutes les dettes aux tiers	24,91	89,36	86,27	93,22	91,14

(1) Extrait d'un tableau du livre cité du Dr J. Landmann.

L'encaisse métallique des banques suisses, considérée comme couverture de la circulation seule ou de toutes les dettes à courte échéance est inférieure à celle de toutes les banques étrangères comparées, sauf celle de Belgique ; en tant que couverture de toutes les sommes dues aux tiers, l'encaisse métallique des banques suisses est de beaucoup inférieure à celle de toutes les autres banques comparées : cette encaisse n'est que de 6,99 dans les banques suisses tandis que même dans la Banque de Belgique, elle est de 14,93 %. Toutes les banques comparées, sauf celle de Belgique, sont encore supérieures en ce qui concerne le rapport entre l'encaisse et l'avoir disponible d'une part et toutes les dettes à courte échéance de l'autre. — En revanche, par la couverture bancable (encaisse, créances échues et créances à courte échéance), les banques suisses sont supérieures, si cette couverture est comparée à la circulation seule, mais elles retombent dans leur infériorité si l'on compare la couverture bancable, soit à toutes les dettes à courte échéance, soit à toutes les sommes dues aux tiers.

La substitution des créances à longue échéance à des créances à courte échéance se poursuit d'une façon ininterrompue depuis 1883, comme le montre le tableau suivant :

(1) Godet, ouvr. cité, p. 32.

Eléments de Bilan	1883	1900
Lettres de change escomptées.	176 millions fr.	181 millions fr.
Lettres de change gagées.	36 —	49 —
Compte courant.	67 —	226 —
Contre-reconnaissances.	49 —	140 —
Hypothèques	219 —	615 —

Ainsi donc, tandis que les lettres de change escomptées de 1883 à 1900 augmentèrent d'une somme de 5 millions de francs, les hypothèques, dans le même intervalle de temps, triplèrent presque, en passant de 219 à 615 millions.

Le rapport entre la somme des placements à courte échéance et celle des placements à longue échéance était de 36,64 en 1885, il devient 25,75 en 1895 et 20,80 en 1904 (1).

Comme conclusion nous constatons deux faits :

1° L'évolution des banques d'émission suisses amena une décroissance de la couverture, soit métallique, soit de papier ;

2° Les banques suisses sont inférieures par leur couverture aux grandes banques citées, sauf pour le rapport de la couverture bancable à la circulation seule.

(1) Dr Landmann, ouvr. cité, p. 23.

Si la couverture diminue progressivement en quantité, elle baisse aussi en ce qui concerne la qualité de ses éléments constitutifs. Les nombreux avis des directeurs de banque suisses s'accordent pour reconnaître qu'en Suisse, le bon papier d'escompte fait défaut, que les banques suisses sont toujours en lutte pour avoir un bon portefeuille qui devient de plus en plus rare (1). Les avances sur titres, quoique faisant partie des dettes à court échéance dans les bilans, sont à échéance de trois mois et ordinairement renouvelables. D'autre part, un grand nombre de lettres de change ne sont basées sur aucune opération commerciale et ne sont qu'un moyen pour se procurer de l'argent ; ce sont des lettres de crédit proprement dites. Leur nombre augmente de plus en plus, et la Banque de France, ainsi que les Banques allemandes ont décidé de ne pas les admettre à l'escompte ; les banques suisses ne les escomptent souvent qu'à un taux supérieur au taux ordinaire. En 1898, les conditions imposées par les banques suisses pour l'escompte des lettres de crédit équivalaient à leur exclusion presque complète de l'escompte. En temps ordinaire, ces effets, munis de bonnes signatures, sont acceptés à l'escompte sans difficulté, mais aussitôt

(1) V. le livre très instructif du Dr P. Gyga : *Kritische Betrachtungen über das schweizerische Notenbankwesen*, Zurich, 1901.

que le marché financier se resserre, et surtout en temps de crise, on ne fait des avances que difficilement sur ces papiers, si on ne les refuse pas totalement.

Nous concluons que la couverture des banques d'émission suisses baissa qualitativement aussi bien que quantitativement.

§ 2. — CIRCULATION DES BILLETS DE BANQUE

Le trait le plus saillant du billet de banque suisse, c'est sa croissance rapide et ininterrompue en quantité ; ce fait incontestable s'explique par des causes multiples dont les unes sont naturelles et presque inévitables, d'autres, au contraire, artificielles et certainement évitables. Mais avant de passer à l'étude de ces causes, constatons d'abord par des chiffres la progression de la quantité des billets de banque à partir de l'année 1880 (1).

(1) Extrait des tableaux du livre « Eine schweizerische Bundesbank ». Von H. Ernst, p. 293-294.

ANNÉES	Circulation totale en milliers de francs	Population en milliers	Circulation par tête d'habitant
1880	92,851	2,837	32,75
1881	99,401	2,850	34,85
1882	98,235	2,860	34,35
1883	102,228	2,870	35,60
1884	114,801	2,880	39,85
1885	123,431	2,890	42,70
1886	127,064	2,900	43,80
1887	134,835	2,909	46,35
1888	139,637	2,919	47,85
1889	145,461	2,928	49,65
1890	152,244	2,950	51,70
1891	163,487	3,017	54,20
1892	163,344	3,050	53,20
1893	167,369	3,083	54,30
1894	171,285	3,116	54,95
1895	179,221	3,150	56,90
1896	190,155	3,182	59,75
1897	199,415	3,217	62
1898	207,665	3,249	63,90
1899	214,685	3,282	65,40
1900	216,273	3,315	65,25
1901	214,456	3,348	64,05
1902	222,963	3,381	65,95
1903	221,811	3,414	64,95

De 1881 à 1890, la moyenne annuelle de la circulation se chiffrait par 120.964.000 (cette moyenne pendant la période décennale de 1871 à 1880 n'a été que de 66.973.000) ; elle passa de 1891 à 1900 au chiffre de 187.330.000. — La moyenne annuelle par tête d'habitant a été, de 1871 à 1880, de 24,30 ; de 1881 à 1890, cette moyenne devient 42,65 ; enfin, dans la période de 1891 à 1900, elle passe au chiffre de 59,15.

Ainsi donc la circulation progressa non seulement d'une façon absolue, mais, encore, relativement à la population : en trente ans, la moyenne de la circulation par tête d'habitant augmenta de deux fois et demie.

Quelles sont les causes de cette croissance rapide ? Une cause simple, naturelle et évidente de ce développement, c'est la progression régulière du chiffre de la population. Par elle seule, cette cause ne pourrait expliquer qu'une augmentation de la circulation proportionnelle à l'augmentation de la population : il devrait y avoir, dans ce cas, entre les deux phénomènes un parallélisme plus ou moins rigoureux. Nous avons vu qu'il n'en était rien : la progression de la circulation a dépassé deux fois et demie celle de la population.

Une autre cause aussi naturelle, c'est le grand développement des échanges dans la période de ces trente dernières années. Comme le billet de banque est un moyen d'échange très commode, surtout dans un

pays où la circulation de l'argent prédomine, il est naturel que le chiffre de la circulation ait augmenté.

Cependant, si le rapport direct entre le chiffre de transactions commerciales et la quantité de moyens d'échange se rencontre fréquemment, ce rapport n'est pas nécessaire ; il y a des cas où le commerce augmente, tandis que le chiffre de moyens d'échange, et spécialement celui de billets de banque, n'augmente pas dans la même proportion ; et le chiffre de billets de banque en circulation peut rester stationnaire et même diminuer, malgré l'accroissement du commerce, comme c'est le cas en Angleterre.

Les deux causes « naturelles » ne suffisent donc pas pour expliquer la croissance démesurée de la circulation suisse. Et, en effet, il y a d'autres causes, des causes artificielles et évitables, qui l'expliquent. Ces causes peuvent être ramenées à trois :

1° La pluralité des banques d'émission et la concurrence qui s'ensuit ;

2° L'impôt sur l'émission ;

3° L'absence d'un bon système de virements et de compensation (Clearing).

1° On peut dire que la pluralité de banques d'émission est la cause fondamentale de l'excès de billets de banque ; elle l'est par elle-même et ensuite parce qu'elle engendre les deux autres causes artificielles de cet excès.

La pluralité de banques par elle-même provoque la

concurrence ; chaque banque tâche d'introduire dans la circulation le plus grand nombre de billets possible, afin de profiter de la portion des billets non couverte par l'encaisse métallique légale (40 % de la circulation totale). Comme chaque banque n'a le droit d'émettre des billets qu'en quantité double de son capital versé (loi 1881), les banques, pour augmenter leur émission, ont augmenté leur capital. C'est parfaitement légitime, mais ce qui l'est beaucoup moins, c'est d'employer les billets dans des opérations pour lesquelles ce moyen de crédit n'est pas fait. Ainsi, on fait des avances en billets dans les opérations à long terme, comme prêts hypothécaires, comme prêt sur gage mobilier ; on escompte des lettres de change douteuses qu'on est obligé de renouveler quand l'échéance arrive. — Dans l'étude de la couverture nous avons constaté deux traits : *a*) la substitution progressive des dettes à long terme aux dettes à court terme ; *b*) la baisse de la qualité du portefeuille. Ces défauts de la couverture ont leur source précisément dans la concurrence des banques entre elles et dans l'augmentation excessive de la circulation : pour se procurer des preneurs de billets de banque, on se montre facile ; si une banque se montre moins indulgente, les autres sont toujours prêtes à accueillir des clients offrant plus ou moins de surface.

2° Cette lutte pour les affaires, qui se traduit par l'augmentation de la circulation, est particulièrement stimulée par les impôts qui grèvent l'émission

des billets de banque. Ce n'est pas la quantité en circulation qu'on frappe d'impôt, mais bien la quantité émise. Cet impôt est double : *a*) impôt fédéral, qui est de un pour mille ; *b*) impôt cantonal, variant de canton à canton, mais qui ne peut dépasser six pour mille. Il s'ensuit que les banques ont le plus grand intérêt à introduire dans la circulation la plus grande quantité possible de leurs billets émis, afin de ne pas être obligées de payer l'impôt sur des billets qu'elles conservent dans leurs caisses et qui ne rapportent rien : plus grande est la quantité de billets qu'une banque introduit dans la circulation, et moins lourde pour elle sera l'impôt, et réciproquement. C'est qu'il faut que chaque billet émis, qui coûte à la banque, lui rapporte.

Si la différence entre la quantité de billets émise et celle qui se trouve en circulation est considérable, il se pourrait que l'impôt sur l'émission absorbât le bénéfice résultant de la circulation. On comprend dès lors les efforts que font les banques pour lancer dans la circulation toute leur émission.

3° Enfin, la troisième cause de l'accroissement anormal de la circulation, c'est l'absence d'un bon système de virement et de compensation. On sait quelles quantités étonnantes d'instruments d'échange (soit en métal, soit en papier) sont économisées par les grandes institutions de compensation en Europe et en Amérique (Clearing-houses). Or, en Suisse, malgré de nombreux essais, on n'est pas parvenu à créer

une institution analogue dont l'efficacité répondrait aux besoins du commerce et de l'industrie suisses. Certes, ce n'est pas faute de comprendre l'utilité, la nécessité d'un Clearing-house pour le pays, que les Suisses ne possèdent pas encore une pareille institution ; c'est parce qu'une institution rendant inutile de grandes quantités de billets de banque aurait été contraire aux intérêts immédiats des banques d'émission ; c'est parce que les banques, malgré les concordats et conventions, se sont montrées peu empressées sinon pour organiser, du moins pour assurer un développement croissant d'une pareille institution.

Nous savons qu'un bureau central fut créé par le Concordat de 1876, à Zurich afin de compenser les paiements réciproques des banques et d'éviter ainsi les envois de numéraire ; nous avons vu que le développement de cette institution avait été déplorable et qu'au bout de quelques années son rôle devint insignifiant. — Après l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 1881, les banques conclurent deux concordats, l'un relatif aux billets de banque, l'autre à l'argent métallique. 25 banques adhérèrent au concordat du 10 juin 1882. — Dans la seconde moitié de 1882, le montant des virements accomplis par le bureau central des banques concordataires atteignit le chiffre de 51 millions de francs, en 1883 de 103 millions, en 1885 de 70 millions, en 1886 de 41 millions, en 1887 de 20 millions, en 1888 de 9 millions, et en 1889 de 4 millions et demi.

L'évolution a donc marché dans le même sens que celle du bureau central du concordat 1876 : quelques années de marche ascendante, puis une chute rapide, une décadence complète.

Cependant en 1890, il y eut un relèvement, suivi d'ailleurs d'une nouvelle décroissance rapide, comme le montrent les chiffres suivants (1) :

Années	En millions de francs
1890	17,7
1891	34,3
1892	33,7
1893	9,4
1894	13,8
1895	13,5
1896	8,5
1897	11,9
1898	27,38
1899	9,34
1900	2,63

Il existe dans les grandes villes industrielles de la Suisse des bureaux de virement locaux. La plus importante de ces institutions a été créée par la Banque cantonale de Zurich en 1890. Font partie du Clearing-house de Zurich, d'abord la Banque cantonale de Zurich en qualité d'administrateur et de par-

(1) Dr Gygas, ouvr. cité, p. 163-164.

ticipant, puis les grandes banques et institutions de crédit de la ville et du canton de Zurich. Cette institution locale se développe d'année en année, et, au moyen de virements et compensations, évite des transports de numéraire. Des institutions analogues existent à Bâle, à Saint-Gall, etc. Ce qui manque en Suisse, c'est une institution centrale de virements dont tous les établissements de crédit feraient partie et qui diminuerait sensiblement la quantité d'instruments d'échange nécessaire dans les rapports commerciaux de chaque jour. Les institutions locales ne peuvent pas remplacer une puissante institution centrale ; aussi les billets de banque pullulent-ils dans le pays et provoquent-ils des maux dont souffrent les banques aussi bien que le public.

Nous avons vu que la différence entre la quantité des billets de banque émise et la quantité en circulation était réduite, par les efforts des banquiers, obligés d'éviter une émission improductive (c'est-à-dire restant dans leurs caisses), à cause de l'impôt qui la grève. Un des résultats fâcheux de cet état de choses c'est l'absence d'une réserve suffisante de billets. Or, une pareille réserve est très utile, quelquefois nécessaire, à certaines dates de l'année, lorsque les échanges deviennent plus actifs et les paiements à effectuer plus nombreux qu'à l'ordinaire.

En Suisse, les époques où le marché exige le plus d'instruments de paiement, reviennent régulièrement quatre fois dans l'année : au début du mois de mai,

à la fin de juin, à la fête de Saint-Martin (milieu de novembre), à la fin de l'année : la Saint-Martin est la date qui exige le plus d'argent. C'est à ces époques surtout que l'impuissance des banques et les défauts du système d'une circulation à outrance se font sentir : la réserve de billets étant insignifiante, presque toute l'émission se trouve prise et la pénurie des instruments de paiement apparaît au moment où tout le monde a besoin d'argent. Les banques n'ayant plus de billets sont obligées de payer en espèces, et comme l'or est rare en Suisse, c'est en monnaie d'argent qu'il faut payer. Ceci a pour conséquence d'incommoder le public obligé de se servir d'une monnaie lourde qu'on voulut justement remplacer par les instruments de paiement fiduciaire : en second lieu, cela diminue l'encaisse métallique et peut acculer telle banque à la dernière extrémité ; en dernier lieu, les banques sont obligées de se procurer les espèces, ce qui entraîne des frais. C'est ainsi que le billet de banque, qui est par lui-même un instrument de paiement commode, ne satisfait pas aux besoins du marché financier à ces époques déterminées parce qu'on en abuse en temps ordinaire. C'est ce qui fait dire à un banquier qu'en Suisse on avait toujours trop d'argent quand on n'en savait que faire, et pas assez lorsqu'on en avait le plus besoin.

Déjà en 1888, M. Schweizer, inspecteur des banques d'émission, se plaignait de cet état de choses. « En 1886, les 7/8 de tous les billets de banque se trouvaient

dans la circulation ; à la fin de l'année il ne restait que pour six millions de billets, dont l'émission atteignait 140 millions ; tandis que la Banque de Belgique, sur une émission de 495 millions, en possédait à la fin de la même année pour 116 millions. C'est là une menace constante pour l'encaisse métallique de nos banques, car à défaut de billets, on est forcé de payer en espèces quand même le créancier désirerait des billets. » (1)

Tandis que la différence entre la plus grande et la plus petite circulation diminua sensiblement dans la période entre 1890 et 1904, pour l'ensemble des banques d'émission suisses, cette différence augmenta dans le même intervalle de temps dans la circulation de la Banque de l'Empire allemand. Elle était, en effet, pour la Suisse, pendant les années 1890, 1895, 1904 successivement de 24,2 millions, de 20,4 millions, de 19,48 millions ; au contraire, pendant ces mêmes années, elle passa en Allemagne de 245,68 millions à 351,87 et à 461,86 millions (2).

Le billet de banque suisse manque d'élasticité, c'est-à-dire de la faculté d'augmenter ou de diminuer en quantité suivant les besoins du marché ; plus que cela : le degré de l'élasticité du billet suisse a dimi-

(1) F. F. Schweizer. Zur Beurtheilung des schweizerischen Banknotenwesens. Bern, 1888.

(2) Dr J. Landmann, ouv. cité, p. 30.

nué successivement dans le courant des quinze dernières années.

Il arrive que le minimum de la réserve annuelle de billets de banque coïncide justement avec la date des paiements les plus nombreux. C'est ainsi qu'en 1895 le minimum de la réserve, qui fut alors 6,1 millions, coïncida avec la fête de Saint-Martin. L'ensemble des caisses de la Banque cantonale de Zurich ne disposait que de 82.500 francs en billets.

Comme pour la question de virement, les banques essayèrent de s'entendre pour constituer des réserves de billets afin d'être pourvues pour les dates de grands paiements. Après beaucoup d'opposition, poussées par le mauvais état du change, les banques finirent par conclure à Bâle la convention spéciale du 9 juin 1900. En avril 1902, la Convention s'étendit à toutes les banques d'émission. En vertu de cet accord, le comité central avait le droit de réduire la circulation, lorsqu'il le jugeait à propos, d'après l'état du marché. La première réduction ne peut dépasser les 5 % de l'émission autorisée. La seconde réduction ne peut être ordonnée avant l'expiration d'un délai de quatre semaines à partir de la première.

Voici quelques chiffres concernant l'application de la convention du 9 juin 1900 (1) :

On a retiré de la circulation :

(1) Dr J. Landmann, ouvr. cité, p. 31 (en note).

10 °/o de l'émis. en 1903	pend. 134 jours ;	en 1904	pend. — jours
71/2 °/o » 1903	— ;	1904 »	80 »
5 °/o » 1903	141 ;	1904 »	186 »
2 1/2 °/o » 1903	12 ;	1904 »	7 »

Peut-on s'attendre à ce que l'initiative privée des banques soit dans ce cas plus féconde qu'elle ne l'a été dans ses essais pour établir un Clearing house ? M. le docteur Landmann se pose cette question et y répond négativement et avec raison. Seulement comme la loi créant une Banque nationale avec monopole a été adoptée, le temps qui reste encore aux banques d'émission suisses ne sera pas assez long pour qu'on puisse, encore une fois, constater leur impuissance de s'entendre pour longtemps.

En ce qui concerne le passé et le présent, on peut constater que le mal provenant d'une circulation excessive s'étendait aussi à d'autres côtés du fonctionnement des banques, à savoir à l'escompte et, dans une certaine mesure, au cours du change.

§ 3. — ESCOMPTE

La concurrence entre toutes les banques en général, entre les banques d'émission en particulier, le pouvoir inégal de celles-ci d'augmenter la circulation fiduciaire, leur situation différente au point de vue géographique, enfin le caractère varié des opérations propres à chaque banque, telles sont les principales

causes qui s'opposent en Suisse à l'établissement d'un taux d'escompte aussi uniforme et aussi stable qu'il l'est dans les pays à grandes banques centrales.

Nous avons vu que la circulation exagérée constitue une des plaies dans l'organisation du crédit suisse. Pour introduire dans la circulation le plus grand nombre possible de billets, les banques ne disposent que de deux moyens : 1° abaisser le plus possible leur taux de l'escompte, c'est-à-dire prêter à bon marché ; 2° être indulgent à l'égard de ceux qui cherchent du crédit.

Ces moyens sont à tel point infaillibles que presque toute l'émission suisse passa dans la circulation, entraînant les maux que nous avons indiqués dans le précédent chapitre. A ces maux, il faut ajouter la spéculation malsaine, les entreprises peu solides provoquées par le bon marché de l'argent ; mais ce qui gêne le plus les banques, c'est le mauvais cours du change, avec le drainage de l'argent comme conséquence.

On connaît le rapport qui existe entre le taux de l'escompte et le cours du change. Lorsque le cours du change a une tendance vers la hausse, cette tendance peut être, dans une certaine mesure, contrecarrée par la hausse du taux de l'escompte ; et au contraire, un taux d'escompte bas appuie un cours de change défavorable, c'est-à-dire dans l'hypothèse de la Suisse, un cours de change haut. Rappelons ici le mécanisme de cette relation. Une élévation du taux de

l'escompte rend l'argent plus cher, le papier et les marchandises meilleur marché. Il s'ensuit une série de conséquences qui peuvent être ramenées à ceci : l'argent de l'étranger afflue dans le pays où il est mieux rémunéré que chez lui ; l'argent national reste dans le pays même, où il trouve un bon bénéfice ; l'importation des marchandises étrangères diminue, l'exportation à l'étranger augmente. Autrement dit, les créances augmentent, les dettes diminuent ; il s'ensuit une amélioration du cours du change. C'est ainsi que le taux de l'escompte agit sur la quantité relative de créances et de dettes d'un pays, et celle-ci à son tour agit sur le cours du change.

Mais pour atteindre ce résultat, certaines conditions sont indispensables. Il ne s'agit pas seulement d'élever le taux de l'escompte relativement à ce qu'il a été avant cette élévation dans le pays même ; il faut élever le taux de l'escompte au-dessus de ce qu'il est à l'étranger : les fonds ne passeront la frontière que si leur rémunération est plus avantageuse dans un pays étranger que dans leur pays d'origine. Puis, pour arriver au résultat voulu, la hausse du taux de l'escompte doit se faire uniformément dans le pays entier ; si plusieurs banques élèvent leur taux, tandis que d'autres banques persistent à un taux inférieur, celles-là risquent seulement de voir leur clientèle passer aux banques plus accommodantes, tandis que l'effet sur le cours du change sera manqué. Il faut enfin que l'élévation du taux dure un certain

temps pour produire ses effets. Si toutes ces conditions existent, le taux de l'escompte peut être un facteur important pour influencer le cours du change. Car, à côté du taux de l'escompte, il y a d'autres facteurs agissant sur le cours du change, et dont nous parlons plus loin.

Voyons maintenant dans quelle mesure le fonctionnement des banques d'émission suisses correspond aux conditions mentionnées.

Les deux grandes catégories de banques en Suisse sont : *a)* les banques d'émission ; *b)* les autres établissements de crédit. Il aurait été naturel que le rôle dirigeant dans l'établissement du taux de l'escompte appartint aux banques d'émission, comme aux institutions ayant le pouvoir d'augmenter ou de diminuer la quantité de fonds disponibles sur le marché financier, au moyen de l'augmentation ou de la restriction de la circulation fiduciaire. Il n'en est rien. Les banques d'émission, pour influencer le marché libre, auraient dû se mettre d'accord pour établir un taux d'escompte uniforme au moins entre elles. Une pareille convention se serait certainement heurtée à la résistance de grands établissements de crédit dont la puissance dépasse souvent celle des banques d'émission ; toutefois, l'accord de *toutes* les banques d'émission aurait produit un effet bienfaisant dans les cas les plus pressants. Mais c'est justement cet accord qui longtemps fut impossible à réaliser. Le taux de l'escompte variait non seulement d'une ville à une au-

tre, mais il arrivait que dans une même ville les différentes banques escomptaient à un taux différent. Il arrivait aussi que tandis qu'une banque abaissait son taux, une autre, dans la même semaine, et quelquefois sur la même place, l'élevait. En 1899 le 2 mai, la Banque de Zurich passe du taux de 4 1/2 % au taux de 4 %, et deux jours après, le 4 mai, la Banque du commerce de Genève élève son taux de 4 à 4 1/2 %. Une autre fois, la Banque cantonale de Zurich escompte à 2 1/2 %, tandis que la Banque de Zurich élève son taux à 3 1/2 % (1).

Les Banques d'émission des places secondaires ne trouvant pas chez elles de bon papier, font la concurrence aux banques de grandes places comme Zurich, Bâle, Saint-Gall, en offrant l'escompte à un taux plus bas que les banques locales. — Les essais pour établir un accord ont été longtemps nombreux et vains ; les intérêts et la concurrence des banques furent un obstacle continuel à une entente sérieuse. Le cours du change empirait cependant de plus en plus, la circulation et ses maux augmentaient, et bon gré mal gré, les banques se virent obligées de s'entendre. Cette entente eut lieu le 3 juin 1893 entre les banques concordataires « dans le but de protéger les réserves métalliques du pays ». Voici les statuts adoptés par la convention de 1893 :

(1) D^r Gygax, ouvr. cité, p. 91.

Les Banques concordataires conviennent entre elles de ce qui suit : 1° Les Banques concordataires acceptent pour base de leurs opérations un taux d'escompte officiel uniforme, qui est fixé par un comité spécial, composé des cinq banques suivantes : la Banque du Commerce (de Genève), la Banque de Bâle, la Banque cantonale de Zurich, la Banque cantonale de Berne, la Banque de Saint-Gall. — 2° Les Banques s'engagent à ne pas escompter au-dessous du taux officiel les effets qui sont à moins de dix jours de l'échéance. — 3° Les Banques seront informées télégraphiquement des changements dans le taux d'escompte officiel. — 4° Les frais exposés seront supportés par les Banques au prorata de leur émission de billets. — Cette convention entre en vigueur pour six mois à partir du 1^{er} janvier 1894, par l'une quelconque des banques moyennant un mois de préavis.

Cette convention à laquelle adhérèrent d'abord 28 banques d'émission, et plus tard encore plusieurs autres, eut de bons effets sur la stabilité et la hauteur du taux de l'escompte, malgré la résistance du marché libre. Cependant la concurrence de grands établissements de crédit (du marché libre) est souvent désastreuse pour les banques d'émission liées par leur taux officiel ; celles-ci ont quelquefois beaucoup de peine à se procurer du bon papier qui prend le chemin des banques libres escomptant meilleur marché. Il faut aux banques concordataires un bon portefeuille.

le d'abord pour réaliser un gain et puis pour assurer une bonne couverture à leur circulation fiduciaire. Il y a donc une lutte constante entre les deux catégories de banques ; tantôt les unes, tantôt les autres l'emportent et imposent leur taux au marché tout entier. D'autre part, les banques d'émission trouvent leur escompte dans le bénéfice résultant pour elles d'un taux plus élevé.

La détermination commune du taux officiel adopté par la Convention de 1893 ne concernait que le papier à courte échéance, c'est-à-dire les effets à moins de dix (et plus tard de douze) jours. Le papier à longue échéance pouvait donc être escompté librement ; aussi un désarroi complet ne cessa de régner sur ce point après 1893. Cependant les mêmes raisons qui ont amené l'entente sur le taux officiel agissaient aussi en faveur d'une entente sur le taux privé. En 1894, le premier essai d'une entente de ce genre se produisit entre 22 banques concordataires qui s'accordèrent pour fixer le taux privé à un minimum uniforme. Une banque pouvait se retirer de cette convention, après un avis formulé huit jours d'avance.

La convention sur le taux privé n'eut pas une longue durée. D'abord, toutes les banques d'émission n'y sont pas entrées ; bientôt après la conclusion de la convention, un certain nombre de banques la trouvèrent trop gênante et la dénoncèrent. Sans être dissoute juridiquement, la convention de 1894 n'existait plus en fait. — Le mauvais état du cours du change força

les banques à une entente nouvelle. Le 9 octobre 1900, à l'Assemblée générale des banques d'émission suisses à Neuchâtel, la convention de 1894 fut ainsi modifiée :

1° Le comité communique télégraphiquement et chaque semaine, aux banques, le taux privé au-dessous duquel, d'après lui, on ne devrait pas escompter.

2° Les Banques d'émission s'engagent à observer autant que possible cette limite minima du taux privé ; elles ne peuvent escompter au-dessous de cette limite que lorsqu'il s'agit de papier commercial de premier ordre ou bien pour compléter leur portefeuille jusqu'à la quantité d'effets exigée par leurs statuts pour la couverture. Entre elles les banques ont le droit d'escompter au-dessous du minimum fixé par le comité.

3° Toute banque a la faculté de se retirer de la convention moyennant un préavis de 8 jours.

4° La convention entre en vigueur le 1^{er} novembre 1900.

Vingt-neuf banques adhèrent à la convention de 1900. Celle-ci devait rester en vigueur tant que le cours du change du chèque sur Paris se tenait au-dessus de 100,25. Si ce cours vient à tomber au-dessous de 100,25, la convention perd sa force obligatoire (1).

(1) D^r Gyax : *Kritische Betrachtungen über das schweizerische Notenbankwesen*. Zurich, 1901.

Après l'entente de 1900 il existait donc plusieurs taux officiels, qui peuvent être ramenés à trois :

1° Le taux d'escompte officiel pour le commerce et l'industrie ordinaires ; 2° le taux d'escompte privé dont le comité fixait chaque semaine la limite minima ; 3° le taux d'escompte pour le papier de premier ordre.

Restait en dehors des taux officiels le taux pour le réescompte des banques entre elles, et surtout le taux du marché libre variant lui-même suivant les banques et les places.

Telle est la variété des taux de l'escompte, malgré l'entente des 29 banques d'émission. Mais cette entente elle-même ne dura pas longtemps. Tant que les demandes d'escompte étaient nombreuses, le commerce et les entreprises industrielles florissants, le taux se tenait facilement à un niveau assez haut, la concurrence entre les banques était moins âpre, et l'entente restait ferme. Mais aussitôt que la situation changea, que les affaires se ralentirent, que les demandes de crédit devinrent moins nombreuses, la concurrence pour le bon papier reprit de nouveau, et les banques contractantes se virent obligées d'observer de moins en moins sévèrement les clauses de la convention. D'ailleurs les termes de celle-ci n'étaient pas d'une rigueur absolue ; on n'était tenu d'observer les statuts que « dans la mesure du possible ; on avait le droit de fixer le taux à 1/4 % au-dessus de la limite officielle, pour répondre aux exigences de la

couverture, etc. » Le lien se relâchant donc de plus en plus, un certain nombre de banques dénoncèrent la convention ; d'autres, qui restaient fidèles, trouvaient le joug trop lourd ; enfin, à l'Assemblée générale du 23 novembre 1901, les clauses du concordat concernant le taux privé minimum furent abolies. En 1905, une vingtaine de banques d'émission renouvelèrent l'entente sur une base facultative ; parmi les banques qui n'ont pas adhéré à l'entente, il y a des établissements de premier ordre ; il est difficile de croire que cette entente sera plus efficace que les conventions antérieures.

En résumé, les essais faits pour réagir, par une entente, contre le change défavorable au moyen d'une politique d'escompte rationnelle réussirent bien moins encore que les conventions précédentes sur la réduction de la circulation ou sur les virements.

Cependant une bonne politique d'escompte s'imposait au point de vue des intérêts généraux du pays aussi bien qu'au point de vue des intérêts privés des banques. C'est ce que nous allons exposer en étudiant le cours du change et un de ses effets financiers, le drainage de l'argent.

CHAPITRE II

COURS DU CHANGE

§ 1^{er}. — LE DRAINAGE DE L'ARGENT

Lorsque le cours du change sur Paris est au-dessus du pair — ce qui est le cas habituel — il s'ensuit un drainage d'argent plus ou moins intense. D'une façon générale et approximative, on peut dire que le degré d'intensité de ce drainage est déterminé par la hauteur du cours du change : plus il est élevé et plus le drainage sera intense et vice versa. Il ne s'agit pas ici d'une exportation d'argent que peut nécessiter une balance des comptes défavorable. On sait, en effet, que lorsque la balance des comptes d'un pays se solde par un déficit, le cours du change sur le pays étranger au profit duquel a lieu ce déficit, a tendance à monter ; il peut donc arriver qu'il soit moins coûteux au débiteur de payer au moyen de l'envoi d'espèces métalliques qu'au moyen de lettres de change ou autres papiers servant aux paiements internationaux. Ce genre de drainage d'argent est

propre à tous les pays dont la balance est défavorable. Mais, en Suisse, en dehors de ce drainage provenant de la spéculation, voici comment les choses se passent : Un porteur de billets de banque suisses en demande à une banque d'émission le remboursement en monnaies de cinq francs. Il expédie cet argent en France et l'échange contre des billets de banque français ou bien il achète des chèques sur Paris. Il rentre en Suisse où il vend ses billets français ou ses chèques sur Paris ; le prix de vente, en billets suisses, est de nouveau présenté aux guichets des banques d'émission pour obtenir des monnaies de cinq francs, et toute l'opération recommence. Voici du reste la description du procédé, faite par « Le Mercure » du 1^{er} septembre 1900 :

« On arrive de la Haute-Savoie ou du pays de Gex avec des billets français qu'on vend facilement aux banquiers de Genève avec une prime de 6 francs à 6 fr. 50 par mille francs. Le banquier ou l'agent de Genève paie en billets suisses ; on porte ces billets suisses à la Banque du Commerce où l'on exige le remboursement en écus ; on transporte ces écus en Haute-Savoie ou dans le pays de Gex ; on les transforme en billets français avec lesquels on revient à Genève.

» Ce drainage prend maintenant des proportions incroyables. Le matin, une heure déjà avant l'ouverture des guichets, qui se fait à neuf heures, on voit les draineurs et les draineuses encombrer les portes.

Au moment où le couloir ouvrant sur la caisse, au rez-de-chaussée, s'ouvre, on se bat pour être aux premiers rangs. » (1)

Le taux du bénéfice des spéculateurs dépend du cours du change. Il suffit que celui-ci soit de 100,20 ou 100,25 pour que l'opération commence à être profitable. Et comme il arrive que le cours du change atteigne 100,60 et même 100,80 (années 1899, 1900), on comprend que le drainage se fasse sur une très grande échelle. Du reste ce n'est pas le bénéfice sur mille francs qui importe surtout dans cette spéculation, c'est la facilité de la recommencer indéfiniment ; même en opérant avec une petite somme, on arrive à des bénéfices considérables grâce au renouvellement incessant de l'opération. Comme il s'agit pour le spéculateur de diminuer autant que possible les frais de transport de l'argent suisse en France, c'est ordinairement aux banques situées près de la frontière française qu'il présente ses billets suisses au remboursement ; les banques de Genève en ont souffert le plus. Peu à peu le drainage s'étendait et on s'adressait, pour avoir des pièces de cinq francs, aux banques de Lausanne, de Bâle, de Berne, et même de la Suisse orientale.

Si un cours de change trop haut provoquait le drainage de l'argent, celui-ci à son tour faisait hausser

(1) Dr P. Gyax, *Kritische Betrachtungen etc.*, p. 23

le cours du change. En effet, pour renouveler leur encaisse argent, diminuée constamment par les agissements des spéculateurs, les banques étaient obligées d'acheter des devises sur Paris, ce qui causait une hausse du papier court sur Paris. Ainsi donc, plus grand est le drainage, plus considérable aussi devient la demande du papier court sur Paris, et plus grande est cette demande, plus haut est le cours du change.

Pour renouveler leur encaisse argent, les banques faisaient de grosses dépenses ; ces dépenses — comme les bénéfices des spéculateurs — étaient déterminées par le cours du change. La situation était donc celle-ci : aussitôt que le cours du change atteignait 100,20, le drainage commençait ; la conséquence directe de celui-ci — la nécessité pour les banques d'importer de l'argent français — faisait monter le cours du change plus haut encore, d'où augmentation de dépenses des banques. C'est par dizaines de millions que se chiffrait l'exportation de pièces de 5 francs, et c'est par centaines de milliers de francs que se chiffraient les frais occasionnés aux banques par la nécessité d'importer de l'argent français. La Banque du commerce à Genève supportait des frais énormes pour remplir ses caisses sans cesse vidées par le drainage ; c'était, comme disait la Banque, essayer de remplir le tonneau des Danaïdes. La lutte contre cette spéculation, nuisible et dangereuse pour les banques, s'imposait. Mais comment lutter contre une action ab-

solument légale et ressemblant à une simple opération commerciale ?

Les mesures adoptées peuvent être groupées en trois catégories :

1°. Procédés vexatoires opposés par les banques aux spéculateurs. C'était d'abord le délai de 3 jours dont on usait légalement avant de rembourser les billets des autres banques ; puis, au lieu d'emballer l'argent dans des sacs tout prêts pour être expédiés, les caissiers comptaient l'argent pièce par pièce. Près de la frontière on répandait un grand nombre de billets émis par des banques éloignées de la frontière afin d'obliger les spéculateurs, s'ils voulaient éviter le délai de 3 jours, de s'adresser aux banques éloignées et d'augmenter ainsi les frais d'expédition de l'argent par la frontière.

D'autres procédés désagréables aux spéculateurs furent imaginés par l'esprit inventif des caissiers ; le trait commun de tous ces procédés c'était l'impuissance non seulement d'arrêter le mal, mais même de l'enrayer sérieusement. Les spéculateurs ou bien tournaient la difficulté (1), ou bien montraient une patience à toute épreuve et se contentaient d'un bénéfice un peu moindre.

(1) Ainsi, pour éviter le délai de 3 jours, les spéculateurs se faisaient tirer des chèques sur les banques n'émettant pas de billets et situées près de la frontière.

2° Deux banques se sont vues forcées à adopter des mesures plus radicales, mais plus nuisibles peut-être à elles-mêmes qu'aux spéculateurs. Le 18 avril 1899 la Banque de Genève renonça à l'émission de billets. Il ne restait à Genève qu'une seule banque d'émission, la Banque du Commerce.

La Banque cantonale de Berne a fermé sa succursale de Porrentruy, en laissant subsister à sa place un simple comptoir ; de sorte que le remboursement de billets de banque y est devenu impossible, tandis que les besoins du crédit ordinaire sont satisfaits, comme auparavant.

3° Les deux premiers groupes de procédés avaient été destinés à combattre la spéculation, mais inutilement, car celle-ci ne put être arrêtée par des palliatifs pareils. Et comme les banques d'émission ne disposaient pas de moyens de combat plus efficaces que l'amélioration du cours du change, elles songèrent seulement à réparer un peu les maux immédiats résultant de la spéculation. Les banques voisines de la frontière étaient les plus exposées aux demandes de remboursement et aux frais d'importation d'argent qui en étaient la conséquence nécessaire ; or, les billets présentés aux guichets de ces banques pour être remboursés avaient été émis par d'autres banques aussi bien que par elles-mêmes ; il était donc de toute justice qu'on répartit ces frais équitablement entre toutes les banques d'émission.

Après le renoncement à l'émission par la Banque de

Genève, la Banque du commerce (à Genève) prit l'initiative de renouveler les efforts pour amener une entente entre les banques sur la question de répartition des frais occasionnés aux banques par l'importation de l'argent de l'étranger. Cette initiative fut couronnée de succès, et à leur réunion du 3 juin 1899, à Lugano, les banques concordataires adoptèrent une convention dont voici les points essentiels :

Les banques s'accordent pour restituer une partie des dépenses faites par celles d'entre elles qui font venir du numéraire de l'étranger. — Ont également droit à cette indemnité les banques qui, par des arrangements particuliers, empêchent l'exportation du numéraire. — Dans ce but, chaque banque s'engage à payer une cotisation annuelle égale à 1 % au maximum de son émission moyenne effective. La somme totale des cotisations, versée à la présidence, est répartie entre les banques proportionnellement à leurs dépenses pour l'importation et l'agio. — Le dédommagement ne doit, dans aucun cas, dépasser plus de la moitié des dépenses faites.

Voici maintenant un tableau statistique sur l'application de cette convention pendant le second semestre 1899 :

Tableau

**Frais occasionnés par l'importation du numéraire et
par les mesures prises pour empêcher l'exporta-
tion de l'argent. — Second semestre de 1899 (*).**

BANQUES D'ÉMISSION	Cotisa- tions des banques d'émissio ⁿ	Dépen- ses faites	Indem- nités accor- dées
	Fr.	Fr.	Fr.
Banque cantonale de Berne	9,802	25,472	7,910
Banque de St-Gall	9,000	—	—
Banque d'Argovie	2,718	4,096	1,272
Banca della Svizzera Ital.	1,000	833	258
Banque cantonale de Lucerne.	2,979	—	—
Banque du Commerce.	12,000	173,229	53,793
Banque de Bâle.	12,000	41,761	12,968
Banque de Lucerne	2,500	—	—
Banque cantonale de Zurich	14,032	68,771	21,355
Banque cantonale Fribourgeoise.	600	423	131
Banque cantonale Vaudoise	6,000	8,826	2,741
Banque cantonale Neuchâteloise	4,000	30,850	9,580
Banque commerciale	4,000	6,589	2,046
Credito Ticinese.	1,125	266	82
Banque de l'Etat de Fribourg	2,500	2,418	751

(*) Dr P. Gyax, Kritische Betrachtungen, etc., p. 46.

De 1900 à 1905, le cours du change *moyen* ayant été au-dessous de 100.20, il en est résulté une diminution du drainage. Cependant, si dans le courant de l'année le cours du change dépasse 100.20, comme cela a lieu souvent, le drainage en profite aussitôt.

Somme toute, les banques d'émission se sont montrées aussi impuissantes pour supprimer le drainage, qu'elles l'ont été dans tous les autres cas exigeant une action énergique, capable de dominer le marché financier tout entier.

En Suisse, lorsqu'on parle d'un cours de change c'est surtout celui sur Paris qu'on sous-entend. Pour effectuer des paiements internationaux les effets sur Paris jouent le premier rôle ; les autres places, comme Londres, Berlin, jouent un rôle tout à fait secondaire comparé à celui de Paris. C'est que, en dehors des paiements à effectuer pour les importations françaises, et qui sont considérables, les paiements pour le blé russe, pour la soie de Chine et du Japon, pour des marchandises comme la laine, le café, l'huile, etc. sont effectués en remises sur Paris. Plus que cela : les paiements faits à Londres sont effectués aussi par l'intermédiaire de Paris.

Voyons d'abord l'état du cours du change sur Paris pendant la période de 1899 à 1904.

Tableau

Cours du change (1)

(1889-1904)

Année	Cours moyen	Cours minimum	Cours maximum
1889	100,14	99,90	100,32
1890	100,16	100,00	100,32
1891	100,22	100,00	100,45
1892	100,10	99,85	100,31
1893	100,13	99,90	100,39
1894	100,04	99,89	100,26
1895	100,10	99,85	100,34
1896	100,24	99,85	100,48
1897	100,31	100,00	100,69
1898	100,36	100,12	100,71
1899	100,49	100,22	100,80
1900	100,54	100,29	100,80
1901	100,14	99,75	100,52
1902	100,30	99,97	100,70
1903	100,04	99,82	100,23
1904	100,15	99,85	100,50

(1) Dr J. Landmann, *Das schweizerische Bankgesetz*,
Zurich, 1905.

Le point de sortie pour l'or est 100,10 à 100,15 ; le point de sortie pour l'argent est de 100,20 à 100,25 ; on voit donc que, sauf pour l'année 1903, le cours du change n'est jamais tombé au-dessous du point de sortie d'or ; d'autre part, de 1895 à 1901 le cours du change se trouve en état de croissance ininterrompue.

A quelles causes faut-il attribuer le cours du change défavorable à la Suisse ? Les théories émises sur cette question peuvent être ramenées à quatre. On essaie d'expliquer le cours du change par :

1° La balance du commerce ; 2° la balance des comptes ; 3° par les deux premières, en y ajoutant l'effet produit par le taux de l'escompte ; 4° par la prime sur l'or.

1° L'explication du cours du change par le fait que les importations suisses dépassaient les exportations a été représentée surtout par le docteur Geering. Tout en reconnaissant l'importance des autres facteurs dont se compose la balance des comptes, M. Geering insistait surtout sur l'excès des importations suisses ; il y voyait le facteur le plus puissant qui influe sur le cours du change.

Cette théorie régna un certain temps. Elle a été du reste confirmée, mais d'une façon approximative et pour certaines années seulement, par des chiffres :

EN MILLIONS				
Année	Importations françaises en Suisse	Exportations suisse en France	Excès des Importations	Cours sur Paris
1894	129,87	66,65	63,22	100.04
1895	163,23	67,27	95,96	100.10
1896	179,94	75,41	104,53	100.24
1897	190,61	78,58	112,03	100.35
1898	202,17	80,80	121,37	100.36
1899	204,13	80,82	115,31	100.49

La connexité entre l'excès des importations et le cours du change se traduit par ces chiffres d'une façon indubitable, et notamment dans ce sens que plus grand est l'excès de l'importation, plus haut est le cours du change. Cependant l'année 1899 fait exception : cette année-là les importations ont baissé, tandis que le cours du change s'est élevé.

En 1903, les importations passèrent de 254,21 millions qu'elles étaient en 1902, à 307,64 millions, elles augmentèrent donc de 53,43 millions ; d'après la règle, on s'attendait à une hausse du cours du change ; il n'en a rien été ; au contraire, le cours passa de 100,30 (en 1902) à 100.04 en 1903.

La conclusion qui s'impose est donc celle-ci : le rapport direct entre l'excès des importations sur les

exportations et le cours du change est très fréquent ; mais, comme il y a des années où ce rapport est remplacé par un rapport contraire, on ne peut pas adopter la théorie de la balance du commerce. Tout ce qu'on doit admettre c'est que la balance du commerce joue un rôle très important parmi les agents qui déterminent le cours du change ; il reste donc à rechercher quels sont ces autres agents.

2° Une autre théorie essaie de démontrer que le cours du change dépend du degré d'endettement général de la Suisse ; c'est la balance des comptes.

C'est cette balance qui détermine la quantité et la valeur du papier offert et demandé sur la Suisse ; et c'est la différence entre cette quantité des créances et des dettes qui détermine, en dernier lieu, le cours du change.

S'il y a des années où le rapport général entre les dettes et les créances de la Suisse se solde en faveur de ce pays, le cours du change baisse, et cela alors même que les importations de marchandises augmenteraient.

Ce qui contribua à l'endettement de la Suisse c'est, en dehors des excès d'importations, l'émigration des capitaux et de la dette publique suisses.

Nous savons que, par suite de la concurrence, les banques suisses abaissaient autant que possible leur taux d'escompte. Il s'en est suivi une baisse du taux de l'intérêt, en général, et les capitalistes suisses placèrent leurs fonds en valeurs étrangères plus ré-

munératrices que les valeurs suisses. D'autre part, les capitalistes français et allemands, trouvant que dans leur pays d'origine le faux et l'intérêt est encore plus bas qu'en Suisse, placèrent leurs fonds en valeurs suisses. Les Allemands achetèrent surtout les actions des chemins de fer suisses, les Français des obligations et des valeurs d'Etat. La France souscrit très volontiers aux emprunts des cantons et des villes suisses.

Les Suisses employèrent des capitaux considérables pour des entreprises étrangères, notamment en Russie et en Hongrie. On évalue à dix millions de francs les capitaux suisses placés dans les soieries françaises.

Les capitaux étrangers affluent en Suisse au moyen de souscriptions des emprunts suisses ; l'effet de ces opérations sur le cours du change est favorable tant que dure l'envoi des capitaux souscrits, c'est-à-dire tant que la Suisse est créancière de l'étranger pour les capitaux souscrits. Mais une fois réalisé, l'emprunt rend la Suisse débitrice de l'étranger ; pour le paiement des intérêts la Suisse achète chaque année des effets de change sur l'étranger et ceci constitue un facteur augmentant le cours du change.

Mais il y a d'autres capitaux étrangers qui restent définitivement en Suisse ; l'affluence de ces fonds ne peut avoir qu'un effet favorable au cours du change : ce sont : 1° les intérêts payés aux rentiers suisses porteurs de valeurs étrangères ; 2° les dépenses

résultant du séjour des étrangers en Suisse ; on évalue ces fonds à la somme de 150 à 200 millions par an ; 3° le transit de marchandises par les chemins de fer suisses.

Il est inutile d'énumérer ici les autres éléments de la balance des comptes suisse ; et il est impossible de donner des chiffres, même approximatifs, sur les mouvements des fonds en faveur et au préjudice de la Suisse. Malgré cela, les partisans de la théorie de la balance des comptes croient que tout compte fait, c'est la Suisse qui est débitrice de l'étranger ; c'est ce qui expliquerait le cours du change presque toujours défavorable à la Suisse.

A cette affirmation appuyée non sur des chiffres, mais sur de simples probabilités, on répond ceci : Pendant les douze dernières années, la statistique du commerce suisse accuse dans la balance un passif total qui s'élève à plus de trois milliards de francs ; cependant pendant ces douze années la Suisse ne s'est nullement appauvrie, comme le prouvent les enquêtes relatives à la richesse nationale ; il faut donc croire que, si la Suisse ne paie pas la totalité de ses importations au moyen des exportations, c'est qu'elle en paie une partie au moyen des autres éléments constitutifs de la balance. Ainsi donc le cours du change ne peut s'expliquer par la balance défavorable, car on est loin d'être sûr que la balance des comptes soit défavorable à la Suisse ; au contraire, à défaut des chiffres, on possède d'autres preuves, enquêtes, im-

pôts, que la Suisse n'a pas baissé économiquement, malgré l'excès de ses importations.

3° Le cours du change ne s'explique pas par la balance du commerce ou des comptes seule, mais bien par celle-ci conjointement avec le taux de l'escompte. Plus le taux de l'escompte est élevé relativement au taux de l'escompte français, plus l'écart entre les deux chiffres, indiquant le taux de l'escompte dans les deux pays, est considérable, et plus le cours du change baisse, et réciproquement ; un taux d'escompte relativement bas provoque la hausse du cours ; mais pour que cette règle soit vraie, il faut que toutes les autres conditions, et particulièrement les mouvements des fonds résultant des échanges, restent égales. En résumé, toutes choses égales d'ailleurs, c'est le taux d'escompte relatif qui détermine le cours du change. Si les autres conditions changent, alors le taux de l'escompte ne détermine pas le cours du change, mais conjointement avec ces conditions variables, constitue un des facteurs qui influent sur le cours du change.

Et les partisans de cette théorie citent de nombreux exemples à l'appui de leurs affirmations. Voici un de ces exemples :

Tableau

**Cours du change sur Paris aux mois de novembre
et de décembre 1899 (*)**

DATES	Cours du change sur Paris	Taux d'escompte suisse	Taux d'escompte français
1 ^{er} novembre.	100,25	6 0/0	3 0/0
15 novembre.	100,28 3/4	—	—
30 novembre.	100,27 1/2	—	—
8 décembre.	100,30	—	—
18 décembre.	100,35	—	3 1/2 0/0
20 décembre.	100,37 1/2	—	—
22 décembre.	100,42 1/2	—	4 1/2 0/0
28 décembre.	100,60	—	—

On voit qu'au fur et à mesure que l'écart entre le taux de l'escompte suisse et le taux français diminue, le cours du change monte ; c'est que le capital français, mieux rémunéré en France, n'est plus attiré par le placement suisse.

Si donc le cours du change est défavorable à la Suisse, la faute en est à la politique d'escompte défectueuse des banques suisses en général, et des banques

(*) D^r Gyga, ouv. cité, p. 334.

d'émission en particulier. Ces banques inondent le marché de leur circulation fiduciaire — c'est la concurrence, les impôts qui les y forcent — et par là, elles chassent le numéraire à l'étranger ; l'infériorité du taux de l'escompte suisse produit un double effet : il n'attire pas des capitaux étrangers et il chasse les capitaux du pays même où leur placement est moins productif qu'à l'étranger.

Et lorsqu'à partir de 1893, les banques ont établi un taux officiel minimum, le cours du change s'améliora pour un certain temps.

Dans une certaine mesure, on peut rattacher à cette théorie celle de M. Vilfredo Pareto, professeur à l'Université de Lausanne. Voici comment il s'exprime sur cette question : « Le change augmente parce que les immobilisations de capitaux vont trop vite ; ainsi les capitaux mobiliers deviennent plus rares, plus précieux, et il faut payer plus leurs services, comme celui de tout capital qui devient moins abondant. Il n'existe qu'un moyen de faire baisser le change, c'est de ne pas continuer à trop s'engager dans la voie des immobilisations. Ce résultat s'obtient par la hausse de l'intérêt et de l'escompte. Alors les nouvelles entreprises qui ne peuvent pas payer cet intérêt élevé ne se forment pas, n'immobilisent pas de nouveaux capitaux. Le capital mobilier devient plus abondant, il est moins rare, moins précieux ; le change baisse et l'abondance des capitaux mobiliers augmentant, per-

met de baisser enfin le taux de l'intérêt de l'escompte. » (1)

Par une voie détournée, M. Pareto arrive à voir dans la hausse du taux de l'escompte un moyen efficace contre le mauvais cours du change.

M. J. Ernst essaie d'expliquer le change défavorable par la combinaison de plusieurs circonstances provenant elles-mêmes d'une source commune qui est la trop grande abondance de la circulation fiduciaire, aboutissant à une balance commerciale défavorable.

La sursaturation du marché par les billets de banque avilit la valeur de l'argent, et, par conséquent, élève les prix des marchandises et des salaires ; par là, l'importation est favorisée, l'exportation empêchée ; la balance commerciale, et par contre-coup le cours du change, devient défavorable à la Suisse (2).

Pour juger de la valeur de toutes ces théories, il faut distinguer deux questions : a) quelles sont les causes produisant un cours de change défavorable à la Suisse ? b) comment se fait-il que le cours du change se maintient des années entières (1896-1900) au-dessus du point de sortie de l'or ?

(1) *Gazette de Lausanne*, 7 janvier 1899, article : Le change (cité d'après l'ouvrage de M. Gygax, p. 13).

(2) *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Art. Diskontopolitik, von J. Ernst.

Les théories exposées donnent une réponse suffisante à la première question. Il est facile de comprendre — c'est aussi conforme à la théorie générale du change qu'à l'expérience — qu'une balance des comptes défavorable entraîne comme conséquence un cours du change trop haut. On connaît aussi l'influence du taux de l'escômpte sur les arrivages de l'or de l'étranger ; le mécanisme en fut merveilleusement expliqué entre autres par des écrivains anglais, comme Bagehot, Claire, à propos du fonctionnement de la Banque d'Angleterre. — Mais ces théories sont tout à fait impuissantes à donner une réponse à la seconde question : pourquoi le cours du change se maintient-il au-dessus du point de sortie de l'or ? C'est M. Kalkmann qui expliqua la cause de cet état de choses dans son ouvrage : « *Untersuchungen über das Geldwesen der Schweiz, die Ursachen des hohen Standes der auswaertigen Wechselkurse* » St-Gall 1900.

L'explication de M. Kalkmann, adoptée par M. J. Landmann dans son ouvrage sur la loi du 6 octobre 1905, nous semble bien éclairer la question. En voici l'exposé aussi bref que possible.

4° Théorie de M. Kalkmann :

Les banques suisses font tout leur possible pour substituer une encaisse or à leur encaisse argent, dans le but d'être prêtes au cas de l'adoption de l'étalon monométallique or, dont on parle depuis longtemps en Suisse ; en outre, les banques ne tien-

ment pas du tout à conserver dans leurs caisses un métal déprécié. Il s'ensuit que, tandis que la réserve métallique totale, dans l'intervalle de 1883 à 1904, a passé de 57 à 115 millions de francs, la réserve argent baissa de 35 à 11,6 millions de francs ; celle-ci constitue actuellement 10 % de la réserve totale. Les banques ne se désaisissent pas facilement de leur or, et elles y sont forcées, en-dehors des causes mentionnées déjà, par la prime sur l'or de la Banque de France. Voici pourquoi : Si une prime sur l'or existait en France, sans exister en même temps en Suisse, tous les débiteurs français à l'étranger effectueraient leurs paiements par l'intermédiaire de l'or suisse qui leur reviendrait meilleur marché que l'or français ; avec des pièces de cinq francs ayant cours légal dans les deux pays, ils achèteraient de l'or suisse et gagneraient ainsi la différence entre le prix de l'or français et celui de l'or suisse ; toute la réserve or pourrait être épuisée par cette voie. Pour parer à ce danger, les banques suisses sont obligées de prélever une prime sur l'or aussi bien que le fait la Banque de France, et c'est cette prime qui fait monter le cours du change à une hauteur anormale.

Les débiteurs suisses qui ont besoin d'or ne peuvent pas le retirer de la circulation, ainsi qu'on le fait en France ; c'est qu'en Suisse l'or est concentré dans les caisses des banques ou de l'Etat et ne se trouve qu'en petite quantité dans la circulation. Ces débiteurs s'adressent donc aux banques et paient

une prime ; mais comme il leur reste toujours le moyen d'acheter, avec des pièces de 5 francs, de l'or français en payant une prime, il s'ensuit que la hausse des devises sur les pays ne faisant pas partie de l'Union latine est limitée. Cette limite est déterminée par les frais d'envoi de l'argent suisse en France plus la prime sur l'or de la Banque de France.

Ceci concerne le cours du change sur les pays ne faisant pas partie de l'Union latine. Maintenant, comment expliquer que les devises sur la France, malgré l'unité du système monétaire, dépassent souvent le point de sortie de l'or ? Les paiements entre la Suisse et la France se font ordinairement par des remises sur la France ; comme les paiements à faire à la France dépassent la quantité de la couverture suisse dans ce pays, la demande du papier sur la France dépasse l'offre et le cours des devises sur Paris hausse. Aussitôt que ce cours atteint 100,20/25, l'exportation de l'argent en France commence à être profitable. Comme les banques ne doivent pas se dessaisir de leur or, qui, du reste, est en partie immobilisé en tant que couverture de la circulation fiduciaire, les paiements se font en argent ; mais nous avons vu que l'encaisse argent était insignifiante : aussi en même temps que commence l'exportation de l'argent, les banques, pour renouveler leur encaisse, sont obligées d'acheter des devises sur la France, ce qui leur permet de réimporter l'argent. Mais ces achats de papier sur la France font encore monter

le cours du change, ce qui, à son tour, stimule l'exportation de l'argent. Ainsi donc, tant is que les grandes banques étrangères, lorsque le cours du change s'élève, jettent sur le marché de grandes quantités du papier étranger, ce qui fait baisser le change, les banques suisses, au contraire, achètent des devises sur Paris et contribuent ainsi à élever encore un cours de change se trouvant déjà au point de sortie de l'or.

Les effets du cours du change se manifestent, outre le drainage de l'argent dont nous avons suffisamment parlé dans le précédent chapitre, par la hausse du prix des marchandises étrangères importées en Suisse ; pour envoyer 100 francs à son créancier français le commerçant suisse achète une lettre de change qui lui coûte 100,50 ou même 100,80. Comme les importations étrangères sont considérables, il en résulte une surcharge qui est devenue très sensible pour le consommateur suisse. On dira que, d'autre part, le cours du change défavorable agit comme une prime à l'exportation ; si donc ce cours est nuisible au consommateur, il est, au contraire, utile au producteur suisse qui exporte ses produits à l'étranger. On reconnaît que le genre de protection résultant du cours du change est insignifiant ; les importations augmentent toujours, tandis que les exportations suisses ne se développent que bien lentement. L'agriculture suisse surtout est en décadence et il y a des auteurs qui réclament la protection de produits agrico-

les (1) Le seul moyen efficace pour combattre le mauvais état du change serait d'améliorer l'agriculture, de stimuler les exportations, de transformer la balance du commerce en faveur de la Suisse.

Ce serait un moyen efficace, mais son application exigerait de nombreux et longs efforts. Un autre moyen préconisé, comme nous l'avons vu, c'est la Banque centrale, qui, par une politique d'escompte appropriée, par la domination de la circulation fiduciaire, par un bon portefeuille d'effets sur l'étranger, serait à même d'améliorer le change. C'est le moyen qui fut réalisé par la loi du 6 octobre 1905.

(1) L. Cellier, le change sur l'étranger, Genève, 1904.

TROISIÈME PARTIE

LOI FÉDÉRALE SUR LA BANQUE NATIONALE SUISSE DU 6 OCTOBRE 1905

INTRODUCTION

L'étude du fonctionnement des banques d'émission suisses nous a montré une série d'anomalies et de défauts que ni la loi de 1881 basée sur la pluralité des banques, ni les concordats particuliers n'ont été capables de supprimer. La création d'une banque centrale, malgré les échecs de tous les projets antérieurs, était toujours une nécessité économique.

Cependant, comme les deux termes de l'alternative présentée par l'article 39 de la Constitution ont été successivement transformés en projets de loi, qui furent rejetés, un certain courant en faveur d'une réforme provisoire de la loi de 1881 apparut dans les milieux parlementaires. Le 17 décembre 1901 une motion a été présentée au Conseil des Etats par M. Arx et ses cosignataires, ainsi conçue : « L'article 39

révisé de la Constitution fédérale prévoit la fondation d'une banque fédérale avec monopole d'émission. Tous les efforts faits jusqu'ici dans le but de la réalisation de cette disposition ont échoué soit par la résistance du peuple, soit par suite du désaccord des autorités. Il paraît douteux que les contradictions existantes puissent être aplanies dans un temps rapproché. D'autre part les défauts de notre émission exigent une amélioration qui ne peut être ajournée à plusieurs années. Les soussignés invitent donc le Conseil fédéral à étudier la question de savoir si la loi du 4 mars 1881 sur l'émission et le remboursement des billets de banque ne doit pas être révisée, et en cas de réponse affirmative, à présenter un projet de loi relatif à cette revision. Sans préjudice de la revision de la loi sur l'émission, on doit continuer à poursuivre l'application de l'article 39, révisé de la Constitution fédérale. »

Dans la séance du Conseil des Etats du 18 avril 1902, le conseiller M. Arx exposa les principales modifications à introduire dans la loi du 8 mars 1881 : 1° Restriction de l'émission des billets de banque par le Conseil fédéral ou par l'Assemblée fédérale ; 2° fixation de la participation des cantons à l'émission totale, d'après leur émission (antérieure à la réforme proposée de la loi 1881), leur population et leur importance économique ; 3° attributions au Conseil fédéral du pouvoir d'ordonner la restriction de l'émission totale et la réduction de la circulation ;

4° couverture de la circulation totale par l'encaisse métallique et les effets de change ; 5° engagement des banques à reconnaître les décisions du comité d'es-compte comme obligatoires et à leur obéir ; 6° création d'une institution centrale de virements, comme organe d'Etat ; 7° imposition portant sur la circulation effective et non sur l'émission autorisée ; 8° création d'un billet de banque suisse uniforme dont le remboursement serait assuré solidairement par toutes les banques d'émission.

La motion Arx ne put être prise en considération pour plusieurs raisons. D'abord cette motion était en contradiction flagrante avec l'article 39 révisé de la Constitution exigeant la création d'une banque centrale avec monopole d'émission et abolissant l'ancien article qui accorde la liberté de l'émission. Puis, il était évident qu'une réforme, même radicale de la loi de 1881, aurait été impuissante à assurer une bonne organisation du crédit suisse, comme aurait pu faire une banque centrale ; du reste, les promoteurs eux-mêmes s'en rendaient bien compte. Aussi terminaient-ils leur motion par l'invitation de continuer à chercher les moyens de réaliser la banque centrale. Enfin une réforme de la loi de 1881, en diminuant, du moins au début, les revenus des banques d'émission, se serait heurtée à la résistance des cantons, presque autant qu'un projet de banque centrale.

Pour toutes ces raisons la motion Arx n'a qu'une

portée historique ; le Conseil fédéral ne lui donna aucune suite pratique.

Une motion de M. Scherrer-Füllemann, présentée le 29 juin 1901, c'est-à-dire le lendemain de l'échec définitif du projet de loi du 27 mars 1899, eut, au contraire, des conséquences décisives. Cette motion, exprimant les vœux de la gauche gouvernementale et des socialistes, fut ainsi conçue : « Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres fédérales un nouveau projet de loi relatif à l'exécution de l'article 39 de la Constitution fédérale, et rédigé essentiellement sur la base de la loi fédérale rejetée du 18 juin 1896 (Banque d'Etat pure), en prenant en considération les intérêts des banques cantonales. »

La motion Scherrer-Füllemann ne vint en discussion qu'à la session de mars 1903. Au Conseil national, la motion fut défendue par le promoteur et par M. Hirter, qui l'appuya au point de vue économique et technique ; et elle ne fut combattue par M. Ador et par le conseiller fédéral Comtesse qu'en tant qu'elle exprimait le vœu de création d'une banque d'Etat pure. Tous les orateurs reconnaissaient la nécessité vitale d'une banque centrale pour le pays. On était prêt à des concessions réciproques. Enfin la motion Scherrer-Füllemann fut adoptée par les Conseils législatifs avec la nouvelle rédaction que voici : « Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres fédérales un nouveau projet de loi en vue de l'exécu-

tion de l'article 39 de la Constitution fédérale (monopole de l'émission des billets de banque). »

Conformément à ce vœu, un projet de loi (*portant la date du 13 juin 1904*) sur une banque centrale fut élaboré par le Conseil fédéral et soumis d'abord au Conseil des Etats, le 13 décembre 1904, puis au Conseil national, le 28 mars 1905. Les délibérations des Conseils législatifs aboutirent à la loi du 6 octobre 1905 créant la Banque nationale suisse.

Pour étudier la loi de 1905, on peut adopter l'une des deux méthodes suivantes : 1° la méthode chronologique, qui consisterait à exposer — en premier lieu, et entièrement — le projet de loi du 13 juin 1904, élaboré par le Conseil fédéral, puis les délibérations des Chambres et les modifications proposées ; et enfin, à analyser la loi définitive.

2° La méthode que nous appellerons analytique, et qui consisterait à exposer successivement, *à propos de chaque partie essentielle de la loi*, l'avis du Conseil fédéral exprimé par son projet, les vœux et critiques formulés au courant des délibérations des Conseils législatifs, enfin les dispositions définitivement adoptées.

C'est cette dernière méthode que nous adoptons, car elle nous semble mieux rendre compte des intérêts en lutte et des changements subis par le projet primitif.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DE LA BANQUE

§ 1^{er}. — LE CAPITAL

A. PROJET. — *Le fonds-capital de la Banque nationale est de cinquante millions de francs.* — Il s'agit de doter la Banque d'un capital assez élevé pour qu'elle puisse jouer le rôle de banque des autres banques, car parmi les banques suisses, il en est qui disposent d'un capital de 40 à 50 millions. A cette considération économique, il faut en ajouter une autre d'ordre politique : c'est que la responsabilité de l'Etat concernant les engagements de la banque est complètement exclue.

Le capital social doit être entièrement souscrit et la moitié (25.000.000 francs), doit en être versée le jour où la Banque commencera ses opérations. Le reste devra être versé à la date fixée par l'administration de la Banque, moyennant un avertissement préalable de six mois.

Il faut ne pas exposer la direction de la banque à

la tentation de s'engager, en vue de l'emploi ou de l'exploitation du capital, dans des affaires qu'elle ne traiterait pas, si le fonds-capital était moindre, et d'autre part, il ne faut pas diminuer les bénéfices, en ayant pendant un certain nombre d'années, un capital disponible trop élevé.

Le capital est divisé en cent mille actions nominatives de cinq cents francs. — Les projets antérieurs fixaient le montant de chaque action à mille francs. Le projet actuel cherche à populariser la Banque nationale, en appelant à la souscription de son capital les détenteurs du petit capital, agriculteurs, vigneron, artisans, petits commerçants ; on veut leur permettre de placer une partie de leur avoir « sur un titre aussi solide que celui d'une banque nationale d'émission ».

Le fonds-capital est fourni par souscription, de la manière suivante : a) deux cinquièmes sont réservés aux cantons, proportionnellement au chiffre de leur population stable ; b) un cinquième est réservé aux banques d'émission actuelles proportionnellement à leur émission effective au 31 décembre 1902 ; c) les deux cinquièmes restants, de même que les quotes-parts non souscrites par les cantons et les banques d'émission, seront mis en souscription publique. — Les actions qui ne seraient pas souscrites par des particuliers, de même que celles qui, par suite du rachat à l'amiable d'anciennes banques d'émission par la Banque nationale, deviendraient la propriété de celle-

ci, seront prises par la Confédération, pour les réaliser aussitôt que possible à la Bourse, au cours du jour, mais non au-dessous de leur valeur nominale.

La manière de répartir la souscription du capital constitue un des traits les plus caractéristiques du projet. A en juger en effet par ce seul trait, l'institution projetée est une banque mixte. Il est vrai que la Confédération ne prend aucune part à la souscription ; *l'Etat unifié* n'est donc pas représenté dans le capital de la Banque, mais les Etats, les cantons suisses, participent à la souscription pour deux cinquièmes, ce qui attribue déjà à la Banque le caractère mixte.

Ce n'est pas tout. La plupart des cantons participent encore à la souscription à un autre titre, par leurs banques d'émission ; en effet, le projet attribue à toutes les banques d'émission la souscription de la cinquième partie du capital ; les banques d'émission cantonales y participeront donc, comme les banques mixtes et les banques privées. Les banques cantonales ayant une émission supérieure à celle des autres banques, leur souscription sera aussi supérieure à celle de ces banques. Il s'ensuit que la souscription totale des cantons dépassera la souscription privée. Celle-ci a été appelée pour associer le capital privé à l'administration commerciale de la banque. Admise dans une mesure déterminée, l'initiative privée apportera dans la façon de traiter des affaires « le sens commercial,

le savoir-faire et l'élasticité, qui lui sont propres. » Les actionnaires privés, recrutés dans toutes les parties du pays, donneront à la banque « une assise plus populaire », constitueront une garantie de plus pour un contrôle sérieux des affaires ; enfin le capital privé « procurera à la banque la coopération d'hommes compétents, rompus aux affaires de banque et riches d'expérience et de pratique ».

En outre, le projet se place résolument sur le terrain du second terme de l'alternative exprimée par l'article 39 de la Constitution ; il veut éviter une banque d'Etat pure, et cela pour les nombreuses raisons qui ont déjà servi dans la campagne contre le projet de loi du 23 octobre 1894.

Il s'agit de ne pas confondre le crédit de la Banque avec celui de l'Etat ; ceci pourrait être très désavantageux en temps de paix et dangereux en temps de guerre ; on sait que les fonds d'une banque d'Etat passent au vainqueur en vertu du droit de conquête ; tandis que les capitaux d'une banque privée, comme toute propriété privée, sont respectés.

Lorsque l'Etat a besoin d'argent, en cas de guerre surtout, il n'hésite pas à mettre la main sur la banque d'Etat et à l'accaparer toute entière ; il s'ensuit souvent la faillite de la banque ; tandis qu'une banque privée peut venir en aide à l'Etat, comme cela eut lieu en France pendant la guerre franco-allemande, sans pour cela courir le danger de faillite.

Une banque d'Etat pure peut être entraînée exclusivement par des intérêts politiques et négliger les intérêts économiques et financiers du pays ; elle peut aussi devenir la proie d'un parti politique qui en abuserait pour des expériences sociales d'un succès problématique.

C'est à ces arguments et à d'autres analogues que fait allusion le projet de 1904, lorsqu'il rappelle la chute du premier projet d'une banque d'Etat pure.

Nous n'avons pas à analyser ici la valeur de ces arguments, ni à exposer la doctrine pour ou contre une banque d'Etat. Il était évident en 1904 qu'un nouveau projet de banque d'Etat ne réunirait de majorité ni dans les chambres, ni surtout dans le peuple ; et comme, d'autre part, les partisans mêmes d'une banque d'état préféraient une banque centrale mixte à la pluralité des banques, la voie était ouverte uniquement à cette dernière institution, sauf pour les partisans d'une banque d'Etat pure, à lutter plus tard pour une réforme.

Les articles du projet relatifs à la répartition de la souscription ont été empruntés par le Conseil fédéral au projet du mois de mars 1898 de l'Union suisse du commerce.

B. DÉLIBÉRATION. — Au Conseil des Etats, dans la discussion sur l'entrée en matière, plusieurs orateurs, parmi lesquels le rapporteur de la commission, M. Scherb et le conseiller fédéral, M. Comtesse, appuyèrent le projet au point de vue général ; ils repoussè-

rent les affirmations de M. J. Frey dans les « Basler Nachrichten », disant que le concordat des banques remplace avantageusement une banque centrale, que les anomalies et les défauts qu'on a reprochés à l'organisation des banques d'émission ont disparu ou sont en voie de disparaître. On n'eut pas beaucoup de peine à démontrer l'inexactitude de ces dires et à découvrir les motifs intéressés de ces articles : M. Frey, directeur de la Banque de Bâle, président du concordat des banques d'émission, plaidait *pro domo sua*. L'idée de maintenir la pluralité des banques ne trouva pas de défenseurs ; l'entrée en matière fut tacitement adoptée.

Quelques voix, qui se prononcèrent timidement pour la participation de la Confédération à la souscription du capital, furent vite étouffées par les représentants du la Suisse romande, adversaires résolus de toute participation de l'Etat.

Ils insistèrent particulièrement sur cette idée que la Confédération ne devait pas se constituer actionnaire et administrateur d'une même institution ; or, il était entendu que l'Etat devait avoir les plus larges attributions en ce qui concerne l'administration et le contrôle de la Banque.

La même question se posa au Conseil national, mais avec plus d'insistance.

M. Schererr-Fullemann fit distribuer un amendement ainsi conçu : « Les $\frac{2}{5}$ du capital sont réservés à la Confédération, les $\frac{2}{5}$ aux cantons, propor-

tionnellement au chiffre de la population y résidant ordinairement, $\frac{1}{5}$ est mis en souscription publique ; les actions, qui ne seront pas souscrites dans les cantons et par les particuliers, seront reprises par la Confédération ».

Les motifs suivants furent donnés par M. Scherrer à l'appui de sa proposition : si on accorde aux cantons le droit de prendre part à la souscription, on ne conçoit pas pourquoi on n'accorderait pas le même droit à la Confédération : au point de vue constitutionnel rien ne s'y opposerait. D'après le projet, l'Etat garantissait les cantons contre le dommage qui pourrait résulter pour eux de la perte du droit d'émission par les banques cantonales et de la suppression de l'impôt sur l'émission ; mais la base légale de cette garantie manquerait, tant que l'Etat ne serait pas copropriétaire de la Banque ; l'Etat ne peut être rendu responsable du dommage résultant pour les cantons de la création de la Banque, s'il n'est pas actionnaire de celle-ci.

En outre, la participation de la Confédération pour $\frac{2}{5}$ au capital de la Banque, aurait l'avantage de lui faire attribuer à l'expiration du privilège une partie du fonds de réserve à titre d'actionnaire ; enfin un dernier avantage serait de faciliter le rachat de la Banque, le capital privé n'étant représenté dans la souscription que pour un cinquième. Quant aux banques d'émission, il serait raisonnable de leur refuser le droit de participer à la souscription, car ces ban-

ques étant des concurrentes futures de la Banque nationale, il serait étrange de les associer à sa création.

Plusieurs orateurs répondirent à M. Scherrer. M. Comtesse et M. Ador mirent en évidence ce fait, qu'en admettant la Confédération à la souscription, on détruirait la base même du compromis conclu entre les partisans d'une banque privée et ceux d'une banque d'Etat. En effet, la conception fondamentale du projet, c'est que la Confédération concède le droit d'émission à une banque centrale, et qu'en échange de cette concession, elle lui impose certaines conditions. Il serait donc étrange que la Confédération, en concédant son droit d'émission à une Société, vint prendre place elle-même comme actionnaire dans cette Société, et par conséquent « qu'elle se concède à elle-même l'exploitation de l'émission » (1). La Confédération ne peut être en même temps partie concédante et partie prenante ; ce serait une situation contraire au bon sens. — M. Ador, rapporteur français de la commission, déclara que l'amendement Scherrer constituait « un retour non déguisé au principe de la Banque d'Etat », que tous les partisans d'une banque privée combattront énergiquement. — M. Vigier rappela le rôle prépondérant accordé par le projet à l'E-

(1) Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse. Mars 1905, p. 336.

tat dans l'administration et le contrôle de la Banque ; et dit qu'il ne fallait pas renforcer encore le rôle de l'Etat, si on ne voulait pas faire rejeter le projet tout entier.

La proposition Scherrer-Füllemann fut repoussée par 75 voix contre 29. Le mode de répartition du capital de la Banque, proposé par le projet, fut ainsi accepté.

Les modifications introduites dans le projet par les Conseils législatifs, en ce qui concerne les actions, sont d'ordre secondaire :

1° Pour les actions non souscrites par les cantons, le droit de souscription est attribué aux banques cantonales. — 2° La souscription du cinquième du capital par les banques d'émission devra se faire proportionnellement à leur émission effective du 31 décembre 1904 et non, comme le proposait le projet, du 31 décembre 1902. — C'était une modification en faveur des banques qui avaient augmenté leur émission dans l'intervalle de ces deux années. — 3° Les actions non souscrites par des particuliers, ainsi que celles qui deviendraient la propriété de la Banque nationale, par suite du rachat à l'amiable d'anciennes banques d'émission, devaient être prises, d'après le projet, par la Confédération pour les réaliser à la Bourse. — Cette disposition souleva de nouveau la question de principe sur la participation de l'Etat au capital de la Banque. La décision adoptée par les Conseils exclut, encore une fois, l'Etat de la participation, même provisoire, au capital de la Banque :

au cas de rachat d'une banque d'émission par la Banque nationale, le canton intéressé a un droit de préemption au cours du jour sur les actions possédées par cette banque d'émission. Quant aux actions non-souscrites des cantons et des banques d'émission, on les attribue à la souscription publique. — Vouloir créer une Banque nationale avec un fort élément de capital privé et en même temps prévoir que l'appel adressé à celui-ci ne sera pas entendu, c'eût été une contradiction dès le début ; on ne devait annoncer la souscription que si l'on était sûr que le capital privé réponde à l'appel ; et il ne fallait pas se préoccuper dans la loi du cas improbable où la souscription ne réussirait pas si on prenait toutes les mesures nécessaires.

Enfin, une disposition fut adoptée, en vertu de laquelle les décisions relatives à une augmentation éventuelle du capital de la Banque seraient de la compétence de l'Assemblée fédérale et non des actionnaires.

§ 2. — L'ADMINISTRATION

A. PROJET. — *Les organes de la Banque nationale sont :*

a) *Pour la surveillance et le contrôle : l'assemblée générale des actionnaires ; le conseil de banque ; le comité de banque ; les comités locaux ; la commission de contrôle ;*

b) *Pour la direction : la direction générale ; les directions locales.*

Des différents organes de la Banque

a) *Assemblée générale des actionnaires.*

Tout actionnaire inscrit au registre des actions ou son fondé de pouvoirs, dûment autorisé, a le droit de prendre part à l'assemblée générale. — Toutes les actions inscrites au même nom ne peuvent être représentées que par une seule personne. — La convocation doit indiquer l'ordre du jour. — Les propositions que dix actionnaires au moins présentent par écrit au Conseil de banque, avant l'expédition de la convocation, doivent aussi figurer à l'ordre du jour.

La présidence de l'assemblée générale est exercée par le président du conseil de banque ou, s'il est empêché, par le vice-président, ou au besoin par un autre membre du comité de banque désigné à cet effet par le conseil de banque. — Le secrétaire est désigné par le conseil de banque.

L'assemblée générale délibère valablement pourvu qu'au moins trente actionnaires, représentant au moins dix mille actions, soient présents. — Si à la première convocation l'assemblée générale n'est pas en nombre, il doit être convoqué immédiatement une nouvelle assemblée, qui peut alors prendre des décisions valablement, quel que soit le nombre des actionnaires présents et des actions représentées. —

Sont réservés les cas particuliers indiqués plus loin.

Chaque action donne droit à une voix ; aucun actionnaire privé ne pourra toutefois disposer de plus de cent voix. — Sauf des cas particuliers, l'assemblée générale prend ses décisions à la majorité absolue des voix représentées. En cas d'égalité du nombre des voix, la voix du président est prépondérante. — L'élection des membres du conseil de banque, dont la nomination appartient à l'assemblée générale, ainsi que celle des membres et des suppléants de la commission de contrôle, doivent avoir lieu au scrutin secret. — L'assemblée générale ordinaire doit se réunir chaque année pour prendre connaissance du rapport de gestion et des comptes annuels, ainsi que pour décider de l'emploi du bénéfice net conformément à la loi. — Les autres attributions de l'assemblée générale sont les suivantes : a) nomination de quinze membres du conseil de banque ; b) nomination de la commission de contrôle ; décision à prendre sur toutes les affaires que le conseil de banque lui soumet de sa propre initiative ou qui lui sont soumises dans les assemblées extraordinaires ; c) décision à prendre en ce qui concerne l'augmentation du fonds-capital, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale ; d) décision en ce qui touche enfin au renouvellement ou à la liquidation de la société, sous réserve, en ce qui concerne le renouvellement, des limites fixées à la Banque nationale pour l'exercice du monopole des billets de banque.

Les augmentations du fonds-capital et les propositions au Conseil fédéral tendant à modifier la présente loi ne peuvent être votées valablement par l'assemblée générale que si le quart au moins de toutes les actions est représenté ; de même, les décisions concernant le renouvellement ou la liquidation de la société ne pourront être prises valablement que si la moitié au moins de toutes les actions est représentée à l'assemblée. — Pour qu'une décision au sujet du renouvellement ou de la liquidation après l'expiration de la concession soit valable, il est nécessaire qu'elle soit prise par les deux tiers au moins de tous les votes exprimés.

b) Le conseil de banque.

Le conseil de banque se compose de quarante membres nommés pour quatre ans et dont quinze sont désignés par l'assemblée générale des actionnaires et vingt-cinq par le Conseil fédéral. — Les membres du conseil de banque doivent être citoyens suisses et résider en Suisse. — La nomination des quarante membres du conseil de banque a lieu de la manière suivante : le Conseil fédéral nomme d'abord le président et le vice-président. L'assemblée générale nomme ensuite quinze membres et donne connaissance au Conseil fédéral des nominations qu'elle a faites. Le Conseil fédéral procède alors à la nomination des vingt-trois autres membres, dont cinq au plus peu-

vent faire partie des Chambres fédérales et cinq au plus des gouvernements cantonaux. Dans le choix de ces vingt-trois membres, une représentation convenable sera assurée aux principales places où fonctionnent des banques et aux principaux centres de commerce et d'industrie.

Le conseil de banque est chargé de la surveillance générale de la marche et de la direction des affaires de la Banque nationale. — Il statue sur toutes les questions dont la solution n'est pas expressément réservée par la présente loi à d'autres organes de la société. — Il est chargé spécialement : 1° de nommer 5 membres du comité de banque ; 2° de nommer les comités locaux ; 3° d'examiner et d'adopter définitivement les règlements et les rapports, ainsi que les comptes annuels, élaborés ou arrêtés par le comité de banque de concert avec la direction générale, et qui doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral ; 4° de prendre toutes décisions concernant la conclusion des affaires ou l'estimation du crédit de clients de la Banque, lorsqu'il s'agit de sommes dépassant cinq millions de francs. — Les autres attributions du conseil de banque sont de moindre importance. — Les séances ont lieu au siège central de la Banque.

c) Le comité de banque.

Un comité de banque de sept membres, nommé pour quatre ans, est chargé, en sa qualité de délégation du conseil de banque, de la surveillance et du contrôle régulier de la Banque nationale.

Ce comité comprend le président, le vice-président du conseil de banque, et cinq autres membres ; ces derniers sont nommés par le conseil de banque. Les séances du comité de banque ont lieu au siège central de la Banque, au moins une fois par mois.

Le comité de banque est chargé de l'examen préalable de toutes les affaires à traiter par le conseil de banque. Il donne son préavis sur la fixation du taux officiel de l'escompte et du taux d'intérêt des avances. — Toutes les affaires ou estimations de crédits dont le montant dépasse la somme d'un million de francs et qui ne sont pas de la compétence du conseil de banque, doivent être soumises à l'approbation du comité de banque. — Le comité de banque doit présenter au conseil de banque, pour être transmises au Conseil fédéral, des propositions pour la nomination des directeurs et des sous-directeurs du siège central ainsi que des succursales de la Banque. Le Conseil fédéral n'est pas lié par ces propositions. — Le comité de banque nomme tous les employés de la Banque dont le traitement dépasse 4.000 francs, à moins que cette nomination n'appartienne au Conseil fédéral.

d) Les comités locaux.

La surveillance des succursales est exercée par des comités locaux. Ces comités se composent, suivant l'importance de la place, de 3 à 7 membres, nommés par le Conseil de banque, pour la durée d'une pério-

de administrative de quatre ans, et pris de préférence parmi les négociants et industriels notables de la place et des environs. — Les comités locaux ont un droit de préavis lors de la nomination faite dans les directions locales. S'il s'agit de la nomination d'employés de leur succursale dont le traitement dépasse 4,000 francs, ils doivent présenter des propositions au comité de banque. Ces propositions ne lient pas le Comité.

e) La commission de contrôle.

Une commission de contrôle, nommée chaque année par l'assemblée générale ordinaire, est chargée de vérifier les comptes annuels et le bilan, et de soumettre à l'assemblée générale un rapport écrit sur cette opération. — Ce rapport sera porté chaque fois à la connaissance du Conseil fédéral.

f) La direction générale.

La direction générale est l'autorité dirigeante et exécutive de la Banque ; elle est chargée de prendre, dans les limites fixées par la loi, toutes les mesures et dispositions que comportent les services et le but de la Banque nationale. En particulier, la direction générale fixe le taux officiel de l'escompte et le taux de l'intérêt des avances, mais seulement après avoir pris l'avis du comité de banque et celui des directeurs des principales succursales de la Banque. — La direction générale nomme les fonctionnaires

et employés de l'administration centrale, en tant que ceux-ci ne doivent pas être nommés par le Conseil fédéral ou par le comité de banque. — La direction générale représente la Banque nationale vis-à-vis des tiers ; elle est chargée, à côté de la direction générale de la Banque, de la direction du siège central ; elle est l'autorité placée immédiatement au-dessus de tous les fonctionnaires et employés de l'administration centrale et au-dessus des directions locales. — La direction générale se compose de trois membres, qui doivent résider au siège central de la Banque. — Les membres de la direction générale, ainsi que les sous-directeurs, sont nommés par le Conseil fédéral, sur la proposition du conseil de banque et pour une période de six ans. Le Conseil fédéral n'est pas lié par la proposition du conseil de banque. — Le Conseil fédéral désigne, parmi les membres de la direction générale, un président et un vice-président.

LES DIRECTIONS LOCALES.

Les directions locales sont composées d'un directeur et d'un sous-directeur nommés par le Conseil fédéral pour une période de six ans, sur avis du conseil de banque et des comités locaux intéressés.

Les directions locales sont chargées de la direction et de la gestion des succursales de la Banque, conformément aux instructions de la direction générale et aux règlements.

2° DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les membres des comités locaux, de la commission de contrôle et des directions locales doivent être citoyens suisses et résider en Suisse. Les membres de l'Assemblée fédérale et du conseil de banque ne peuvent faire partie ni de la direction générale, ni des directions locales. Tous les fonctionnaires et employés à traitement fixe de la Banque nationale ont la qualité de fonctionnaires fédéraux ; les dispositions de la loi fédérale du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération leur sont par conséquent applicables. — Les traitements de tous les fonctionnaires de la Banque nationale seront fixés par le conseil de banque, dans les limites du maximum et du minimum prévu par le règlement, d'après une proposition du comité de banque et de la direction générale. Cette proposition ne lie pas le conseil de banque. Il n'est pas accordé de tantièmes.

3° DE LA SURVEILLANCE DE LA CONFÉDÉRATION ET DE SA PARTICIPATION A L'ADMINISTRATION DE LA BANQUE.

En vertu de l'article 39 de la constitution fédérale, la Confédération exerce la surveillance générale sur la Banque nationale et participe à son administration : 1° par ses représentants à la direction de

la Banque, nommés par le Conseil fédéral ; 2° par l'approbation, réservée au Conseil fédéral, des règlements, du rapport de gestion et des comptes annuels ; 3° par un rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale ; 4° par les fonctionnaires spéciaux relevant du Département fédéral des Finances, dont la nomination est réservée exclusivement au Conseil fédéral et dont les fonctions sont déterminées par la loi sur l'organisation du Département des Finances.

Par cette analyse détaillée des articles du projet relatifs à l'administration de la Banque, nous avons essayé de montrer le rôle de l'élément privé, ainsi que celui de l'Etat, dans cette administration. La prédominance de la Confédération y est évidente, aussi bien dans l'administration effective que dans la surveillance, et c'est cette prédominance qui constitue le second trait caractéristique de la Banque. On a le droit de dire que si, par l'attribution du capital, la Banque est de nature mixte, par l'attribution du pouvoir administratif c'est presque une Banque d'Etat. — Un des motifs invoqués par le Conseil fédéral en faveur de ce rôle prépondérant de l'Etat, c'est que « il a toujours été reconnu qu'il serait souverainement imprudent de mettre dans les mains d'une oligarchie financière un instrument de crédit tel que celui d'une banque d'émission, de lui en abandonner les ressources et de permettre qu'ainsi l'in-

térêt public puisse être subordonné et sacrifié à des intérêts privés » (1).

La compétence de l'Etat découle de ses droits souverains dans le domaine monétaire et du devoir qu'il a d'assurer au pays des moyens d'échange rationnels. Quant aux cantons, ils ne peuvent raisonnablement prétendre qu'au paiement des dommages-intérêts qui résulteraient pour leurs finances de l'existence d'une banque d'émission avec monopole ; les cantons ne doivent pas avoir la prétention de jouer un rôle effectif dans l'administration d'une banque centrale, dont l'administrateur naturel est la Confédération. Si on accordait aux cantons le droit d'administrer la Banque, les délégués des gouvernements cantonaux songeraient évidemment avant tout aux intérêts financiers de leur canton et se laisseraient guider par des considérations d'ordre fiscal plutôt que par des considérations d'ordre économique général. Les fonctions purement commerciales de la Banque s'exerceront rationnellement sous la direction d'hommes de métier, c'est-à-dire de représentants de la banque, du commerce et de l'industrie.

Il est vrai que l'assemblée générale des actionnaires constitue l'organe suprême de l'administration de la Banque ; c'est à cette assemblée qu'il appartient

(1) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 13 juin 1904.

dra, dans la limite des attributions qui leur sont conférées par la loi, de veiller à ce que les autorités directrices de la Banque ne soient choisies que parmi les personnes les mieux qualifiées pour cela. — Cependant le projet prévoit la possibilité d'un conflit entre la Confédération et l'assemblée générale ; ce conflit pourrait résulter de divergences de vues sur les opérations financières, mais surtout sur la politique d'escompte. L'intérêt public pourrait se trouver lésé par les prétentions égoïstes d'une majorité de coalition de l'assemblée générale. « C'est pour parer à ces éventualités, dit le message du Conseil fédéral, qu'il nous a paru nécessaire de restreindre à plusieurs points de vue les attributions de cette assemblée. » — Parmi ces restrictions, une des plus importantes est celle-ci : sur 40 membres que compte le Conseil de banque, l'assemblée générale n'en peut élire que 15, tandis que les 25 autres sont nommés exclusivement par le Conseil fédéral. Comme, d'autre part, les directeurs et sous-directeurs sont aussi nommés par le Conseil fédéral, l'influence prépondérante de la Confédération dans la direction supérieure de la Banque se trouve ainsi parfaitement assurée. Enfin, le projet attribue encore à l'Etat un droit très large de contrôle et de surveillance sur le fonctionnement de la Banque.

B. DÉLIBÉRATION. — Au Conseil des Etats, M. Wniger, puis M. Leumann essayèrent d'atténuer la pré-

•

pondérance de la Confédération, en proposant de diminuer le nombre des membres du conseil de banque nommés par celle-ci. La proposition de M. Winiger demandait la réduction du nombre total des membres du Conseil à 35, dont 20 seraient nommés par la Confédération et 15 par l'assemblée générale des actionnaires. M. Leumann demandait que le droit de nomination des membres au conseil de banque eut lieu dans la mesure où les actionnaires participaient à la souscription du capital ; pouvant élever leur souscription aux $\frac{2}{5}$ du capital, les actionnaires, c'est-à-dire l'assemblée générale, devaient avoir le droit de nommer les $\frac{2}{5}$ du nombre des membres du conseil de banque. Même dans ces conditions, la prépondérance de l'Etat restait sauvegardée, mais elle était un peu diminuée, eu égard aux dispositions du projet.

Après le discours de M. Comtesse insistant sur le caractère public du monopole de l'émission de billets de banque, sur le droit de la Confédération de poser ses conditions, en échange d'une concession permettant à la société concessionnaire de réaliser des bénéfices sur la circulation productive non représentée dans les caisses par de l'argent métallique, les propositions Winiger et Leumann furent repoussées.

Les modifications introduites dans le projet et concernant l'administration de la Banque, sont de peu d'importance, sauf celles relatives au siège de la Banque et à sa division en départements distincts. Ces der-

niers changements sont, au contraire, très importants ; aussi les étudions-nous dans un paragraphe spécial.

Parmi les amendements adoptés, notons les suivants :

1° D'après le projet, le conseil de banque prenait les décisions concernant la conclusion d'affaires ou les estimations du crédit de clients de la Banque, lorsqu'il s'agit de sommes dépassant cinq millions de francs. — La commission du Conseil des Etats fit adopter la distinction entre les décisions sur la conclusion d'affaires et celles sur l'estimation du crédit de clients de la banque : dans le premier cas, le consentement du conseil de banque est nécessaire, lorsque le crédit dépasse cinq millions de francs ; dans le second cas, le même consentement est exigé pour le crédit dépassant trois millions de francs. — Cette distinction fut adoptée par la loi.

2° En ce qui concerne la composition du comité de banque, un amendement fut adopté au Conseil national, puis définitivement par la loi. Cet amendement établit qu'un canton ne peut être représenté dans le comité par plus d'un membre, « afin qu'il n'y ait pas de privilège accordé à tel canton plutôt qu'à tel autre et que les intérêts généraux de la Suisse soient très bien représentés dans le comité de ban-

que » (1). — Le comité de banque se compose de sept membres, de manière à permettre une représentation plus complète de toutes les places de commerce suisses, et surtout de manière à établir entre elles un roulement.

3° Sur la proposition du Conseil des Etats, la disposition suivante fut ajoutée à l'article 59 du projet (art. 62 de la loi), relatif à la responsabilité des employés à traitement fixe de la Banque : « Les membres de la direction générale et des directions locales, ainsi que tous les autres fonctionnaires et employés, peuvent être destitués par une décision motivée de l'autorité qui les a nommés. » — C'était souligner, une fois de plus, l'autorité de la Confédération dans l'administration de la Banque.

§ 3. — LE SIÈGE DE LA BANQUE

A. PROJET. — « *Le siège central de la Banque nationale sera fixé par arrêté fédéral spécial.* » — Les difficultés relatives à la question du siège nous sont connues par l'exposé que nous en avons fait en étudiant le projet de loi de 1899. — En ajournant la détermination du siège central de la Banque, le projet du Conseil fédéral essaya de tourner provisoirement

(1) Termes du rapporteur français de la commission du Conseil national ; v. Bulletin sténographique de juin 1905.

cette difficulté, afin de la résoudre, avec plus de calme et d'indépendance, lorsque la loi tout entière serait votée. La solution à donner à l'article 39 de la Constitution ne dépend pas, en effet, de la désignation du siège de l'établissement. Elle n'est pas au nombre de ces questions fondamentales qui sont de l'essence du problème et qui doivent être résolues et incorporées dans la loi. Une loi sur une banque unique d'émission peut être une œuvre législative complète sans que le siège de la banque et celui des directions locales y soient déterminés. Le Conseil fédéral espère que « lorsque l'accord se sera établi dans les conseils sur un projet de loi tenant compte des difficultés pratiques du problème et des exigences légitimes des cantons, ce projet permettant de doter enfin notre pays d'un puissant instrument de crédit, de plus en plus réclamé par les besoins de notre commerce et de notre industrie, ce ne seront plus des compétitions sur cette question du siège de la banque qui pourront faire obstacle à un tel progrès ». Enfin le projet faisait appel au patriotisme des confédérés pour résoudre cette difficulté pour le plus grand bien du pays.

B. DÉLIBÉRATION. — La question du siège de la banque préoccupait et passionnait les esprits depuis trop longtemps, pour que la proposition du Conseil fédéral d'ajourner la solution de cette question pût ren-

contrer l'adhésion des Conseils législatifs. Au contraire, aussitôt qu'on passa à la discussion, les vieilles rivalités, les vieilles passions se réveillèrent. Au Conseil des Etats, la majorité de la commission (par 6 voix contre 5) proposait de déterminer le siège de la banque par la loi même ; la minorité acceptait le texte du projet. M. Scherb, le rapporteur de la majorité de la commission, affirmait que le siège devait être déterminé par la loi, sinon il pourrait arriver que malgré son adoption par le pouvoir législatif, la loi ne fût pas appliquée, si le referendum rejetait la décision fédérale sur le siège ; il pouvait aussi arriver qu'après avoir voté la loi, les Chambres ne puissent ce mettre d'accord sur cette question, comme cela est déjà arrivé une fois. Que gagnerait-on alors en mettant de côté la question du siège de la Banque et en la votant séparément, postérieurement au vote de la loi ? Les membres de la minorité de la commission appuyèrent le projet ; ils constataient que la discussion sur l'entrée en matière était objective et ils s'attendaient à la même impartialité dans la discussion des articles, mais à condition de laisser de côté, pour un temps, cette question qui ne peut que peser lourdement sur la marche des délibérations. « Quelle est la question principale, quelle est la question secondaire ? Poser les éléments de ce problème, c'est le résoudre. La question principale, primordiale, c'est de réaliser enfin cette banque et de

ne plus donner à la Suisse le spectacle de cette impuissance malheureuse, à laquelle nous nous sommes heurtés à deux reprises différentes... La question du siège de la banque est secondaire et purement accessoire... La loi étant acceptée, la lutte pourra reprendre sur ce point, mais nous serons délivrés d'un cauchemar, et ne serons plus exposés au danger de le voir peser sur l'existence même du projet... Il n'est pas certain que l'arrêté spécial fixant le siège de la banque, doive être soumis au referendum. Aux termes de la pratique fédérale en cette matière, la question prête à une grande latitude d'appréciation. On pourra voir dans l'arrêté spécial une portée générale qui le rend justiciable du referendum ; mais avec autant de justesse on pourra répondre : comment faire croire que la question du siège revête une portée générale et de principe ? » (1)

A cette argumentation, M. le conseiller Hildebrand objecta qu'en laissant la question ouverte, on exposerait la loi aux dangers d'un rejet par le referendum. Cette obscurité pourrait provoquer la défiance générale aussi bien de Zurich que de Berne et de leurs partisans ; et la majorité de la population pourrait se montrer indifférente à l'égard de la création d'une banque centrale, dont on ne connaît pas le

(1) Discours de M. Lachenal au Conseil des Etats, Bul. Sten. officiel, décembre 1904.

siège ; cette majorité quoique favorable à la création d'une banque centrale privée, ne participerait au vote populaire que partiellement, resterait indifférente et les adversaires du projet, tout en étant une minorité, pourraient l'emporter grâce à ces abstentions. Il faut donc déterminer le siège de la banque, voter une loi claire et précise, si on veut gagner une majorité active en faveur de la loi. Reste le referendum ; on dit qu'il n'est pas sûr que l'arrêté spécial fixant le siège de la banque doive être soumis au referendum ; mais ces doutes profiteraient encore aux adversaires de la loi, car ils ne manqueraient pas de dire au peuple qu'on a voulu éviter de le mettre à même de manifester sa volonté, en prévoyant une décision ultérieure qui ne serait pas soumise au vote du peuple. Pour éviter ce danger, M. Hildebrand proposait, au cas où l'avis de la minorité de la commission serait adopté, de bien préciser dans la loi que « le siège central de la banque sera déterminé par une loi fédérale particulière ». Les susceptibilités du peuple suisse seraient ainsi ménagées dès le début. Mais, en définitive, il vaudrait mieux que la loi tranchât elle-même la difficulté.

Le président de la Confédération, M. Comtesse, rappela encore une fois les motifs du projet en faveur d'une détermination ultérieure du siège de la

(1) Bull. stén. offic., déc. 1904.

banque, en y ajoutant que « les confédérés ont pu résoudre successivement la question du siège des autorités politiques de la Confédération laissée en dehors de la constitution, celle du tribunal fédéral, celle du musée national ». Si on n'écarte pas de la loi la question du siège de la banque, on pourrait égarer les esprits, aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats, car « la loi apparaîtrait comme mauvaise ou bonne, selon que les chances de l'acceptation seront pour ou contre telle ville ». Et M. Comtesse proposa de réserver cette question et de la résoudre ultérieurement par un arrêté spécial, *avec la clause du referendum* (C'était la proposition éventuelle de M. Hildebrand).

M. Python affirmait la nécessité d'un referendum. La Banque nationale ne pourra être fondée tant que le siège n'en est pas fixé. La loi serait « une loi en l'air », qui n'aurait jamais qu'un caractère hypothétique. A quoi bon provoquer une consultation populaire sur une loi qui n'entrera peut-être jamais en vigueur. Il faut que les Chambres ou le peuple se prononcent à ce sujet.

Le résultat de cette importante et chaude discussion fut, en votation éventuelle, l'adoption de l'amendement Hildebrand sur la proposition de la minorité de la commission ; en votation définitive, la proposition de la majorité de la commission l'emporte sur celle de la minorité par 23 voix contre 14.

Au Conseil national, la majorité de la Commission

adopta la solution du projet, en y ajoutant toutefois que la détermination du siège de la banque sera faite ultérieurement par une loi fédérale, soumise au referendum. Les motifs à l'appui de cette décision ne diffèrent pas sensiblement de ceux qui ont été exposés au Conseil des Etats par la minorité et qu'on trouve dans l'exposé des motifs à l'appui des dispositions du projet.

M. Ador, rapporteur français de la majorité de la commission, insista sur le caractère accessoire et secondaire de cette question, en affirmant que la banque fonctionnerait aussi bien à Berne, à Zurich que dans toute autre grande ville suisse, comme Genève, Bâle, Lucerne. C'est par un arrêté spécial des deux chambres qu'on désigna Lausanne pour le siège du tribunal fédéral ; on pourrait faire de même pour le siège de la banque.

M. Frey, rapporteur de la minorité de la commission, recommandait la fixation du siège dans la loi même, car le bon fonctionnement de la banque dépendra de la ville qui sera désignée comme siège central.

M. Speiser expliqua la différence qui résulterait pour le fonctionnement et la nature même de la banque, selon qu'on en fixerait le siège central à Berne, capitale fédérale, ou dans une des grandes villes commerciales, comme Bâle, Genève, Zurich. Les influences personnelles sur la direction des affaires seront de natures très différentes suivant que ces influences

s'exerceront à Berne ou dans une autre ville, car le milieu de Berne n'est pas du tout le même que celui d'une ville quelconque.

« Nous avons conclu un compromis sur une banque privée ayant le caractère d'une Banque d'Etat ou, si l'on veut, sur une Banque d'Etat ayant un caractère privé. » ; ce compromis, très délicat, dépend encore du lieu de résidence de la banque ; tant que ce lieu reste indéterminé, la nature de cette banque n'est pas claire ; il ne s'agit donc pas ici d'une question *secondaire*, mais d'une question *essentielle*. M. Speiser appuya donc la minorité de la commission exigeant la détermination du siège de la banque dans la loi même.

M. Comtesse soutint le projet, car ce n'est pas là une question vitale pour le fonctionnement de la banque ; cette question est devenue moins importante par le fait que le comité de banque ne se recrutera pas seulement dans la ville qui sera le siège de la banque, mais dans les divers centres commerciaux de la Suisse.

En définitive, la proposition de la majorité de la Commission fut adoptée par 78 voix contre 62 (1).

Dans la session de juin 1905 de nouvelles propositions furent faites par la commission du conseil national. Ces propositions, qui constituaient un compromis, furent introduites dans la loi définitive.

(1) Bull. stén. officiel, mars 1905.

Le compromis consiste en ceci : Le siège central de la Banque est partagé entre Berne et Zurich. Le siège juridique et administratif de la banque se trouve à Berne, où ont lieu les assemblées générales des actionnaires, les séances du conseil de banque et aussi, dans la règle, celles du comité de banque. Le siège de la direction générale est à Zurich. Ainsi donc les organes exerçant la surveillance et le contrôle sur la banque ont leur résidence à Berne ; ceux de la direction effective et immédiate des affaires résident à Zurich.

Les affaires de la banque sont réparties en trois départements : 1° le département chargé de l'escompte et des virements ; 2° le département préposé au contrôle ; 3° le département chargé de l'émission des billets de banque, de la gestion de la réserve métallique et des relations avec l'administration fédérale et les chemins de fer fédéraux.

Les deux premiers départements, ayant chacun à sa tête un directeur, ont leur siège à Zurich ; le troisième avec un directeur a son siège à Berne. Les succursales de la banque à Berne et à Zurich seront dirigées par des directions particulières, et non par la direction générale de la banque, comme le proposait le projet.

Cette décision, issue de longues et laborieuses discussions, peut être caractérisée par les termes dont s'est servi M. Heller, le rapporteur allemand de la commission : « Si notre solution n'est pas idéale, elle

est pourtant bien suisse. » En effet, la solution n'est pas idéale, car le partage du siège central peut entraîner de nombreux inconvénients au point de vue technique, comme ne l'a pas caché M. Ador, le rapporteur français.

Mais la solution est bien suisse, car elle tient compte d'une nécessité impérieuse, résultant pour le siège central de la banque du fait historique suivant : la vie sociale suisse est dédoublée au point de vue de l'espace ; elle est essentiellement concentrée dans deux villes : l'activité économique à Zurich, l'activité politique et administrative à Berne. Il était presque fatal que ce dédoublement de la vie sociale trouvât son expression dans l'organisation d'une institution sociale aussi importante que l'est une banque centrale.

Pour en finir avec la question, il nous reste à ajouter quelques mots sur les succursales et les agences.

Ici l'œuvre législative consistait principalement à sauvegarder les intérêts des cantons.

La limitation de l'activité de la banque à des opérations limitativement déterminées par la loi, diminuera son pouvoir de concurrence à l'égard des banques cantonales. — Pour établir des succursales ou des agences, la Banque nationale est obligée de prendre l'avis préalable des gouvernements cantonaux intéressés. En cas de contestation entre un canton et la Banque nationale au sujet de la création d'une

succursale ou d'une agence, le Conseil fédéral tranche définitivement la question. Chaque canton ou demi-canton ne possédant pas de succursale peut exiger qu'il soit établi une agence sur son territoire. A la demande des gouvernements cantonaux, ces agences sont confiées aux banques cantonales (1).

(1) Termes de la loi.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE

§ 1^{er} — BUT GÉNÉRAL DE LA BANQUE

A. PROJET. — *La Confédération confère le droit exclusif d'émettre des billets de banque à une banque centrale d'émission, sous le nom de Banque nationale suisse, Schweizerische National bank. — Cette banque jouit de la personnalité civile.*

La Banque nationale a pour tâche principale de servir, en Suisse, de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pourvoir à l'utilisation du capital disponible. Elle se charge, en outre, sans frais, du service de trésorerie de la Confédération, en tant que ce service lui est confié.

La disposition concernant la mise en valeur du capital disponible se trouve également dans la loi sur la Banque de l'empire allemand. Le Conseil fédéral a pensé que « bien que cette obligation résulte tout naturellement de la sphère d'activité de la ban-

que, il peut ne pas être superflu de la mentionner spécialement. »

B. DÉLIBÉRATION. — La commission du Conseil des Etats proposa de rayer la disposition du projet sur la mise en valeur du capital disponible, comme superflue, et cette proposition fut adoptée. — A propos du service de trésorerie, M. Python exprima la crainte que ce service n'entraînât la confusion entre le service de trésorerie, qui est un organe officiel, avec l'administration de la banque ; or, la Confédération n'est pas responsable des dettes de la banque qui sont garanties par le capital versé par les actionnaires.

M. Comtesse calma ces appréhensions en disant que le crédit de l'Etat ne serait pas confondu avec celui de la Banque ; l'Etat ne serait qu'un simple client de la Banque, mais un client ne payant pas de commissions ni de frais pour les opérations à faire. Du reste, en France, en Allemagne, en Belgique, l'Etat utilise les services de la banque au profit de la trésorerie.

Après l'étude que nous avons faite sur le fonctionnement des banques d'émission suisses, il nous semble inutile d'insister sur le but général de la Banque nationale ; ce but était tout indiqué par les anomalies et les défauts résultant du système de la pluralité des banques d'émission ; pour bien remplir son but, la Banque nationale ne pouvait être qu'une banque d'émission, de virement et d'escompte.

§ 2. — EMISSION DES BILLETS DE BANQUE

A. PROJET. — a) Emission. — *La Banque nationale est autorisée à émettre des billets de banque suivant les besoins du commerce et aux conditions fixées par la loi ; elle est seule responsable de ces billets. — Les billets de banque sont fabriqués, retirés et détruits sous la surveillance du Département fédéral des Finances. — Les coupures seront d'une valeur de 50, 100, 500 et 1000 francs. — Le Conseil fédéral peut, dans des circonstances extraordinaires, autoriser temporairement l'émission de coupures de 20 francs.*

b) Pouvoir de circulation. — *La Banque nationale est tenue d'accepter en tout temps, à son siège central et dans ses succursales, ses propres billets au pair, soit en paiement, soit pour former des dépôts. — Les caisses publiques fédérales sont de même tenues d'accepter en paiement, au pair, les billets de la Banque nationale. — Une obligation plus générale d'accepter des billets de la Banque nationale ne pourra être décrétée qu'en cas de nécessité, en temps de guerre.*

c) Couverture. — *La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée, soit par des espèces légales, soit par des lingots d'or, dont la valeur est calculée au cours du jour, soit par des*

monnaies d'or étrangères, soit enfin par des effets escomptés sur la Suisse ou des effets de change sur l'étranger. La réserve métallique doit s'élever au 40 % au moins des billets en circulation. — La Banque nationale est tenue, en outre, de posséder en tout temps, la contre-valeur de tous ses engagements à courte échéance ; cette contre-valeur doit consister en effets escomptés sur la Suisse ou en effets de change sur l'étranger, en espèces légales, en monnaies d'or étrangères ou en lingots d'or. — Sont considérés comme engagements à courte échéance, les engagements échus ou exigibles dans les dix jours.

d) Remboursement. — La Banque nationale est tenue de rembourser ses billets au pair et en espèces légales : 1° au siège central, à présentation et sans limitation du montant ; 2° aux succursales et aux agences, dans la mesure où l'encaisse et leurs propres besoins le permettent, mais en tout cas après le délai nécessaire pour faire venir les espèces de la caisse centrale. — La Banque nationale est tenue de rembourser intégralement tout billet détérioré, si le porteur en présente un fragment plus grand que la moitié, ou s'il en présente un fragment de moindre dimension et fournit la preuve que le reste du billet a été détruit. — Elle n'est pas tenue d'accorder un dédommagement pour les billets perdus ou complètement détruits.

e) Impôt. — *La Banque nationale et ses succursales sont exemptes de tout impôt dans les cantons. — Sont réservées les lois cantonales sur les droits de mutation, ainsi que sur le timbre des effets de change et autres engagements.*

B. DÉLIBÉRATION. — Dans la commission du Conseil des Etats, il fut question de restreindre l'émission en grevant, comme en Allemagne, d'un impôt de 5 % toute l'émission dépassant la quantité prévue par la loi (1). La grande majorité de la commission, et avec elle le Conseil des Etats, repoussa cette restriction, afin de donner à la Banque nationale la pleine liberté de régler l'émission d'après les besoins du pays.

On discuta aussi la question de savoir si on accorderait au Conseil fédéral le droit d'autoriser l'émission de coupures de 20 francs, non seulement dans des circonstances extraordinaires, mais d'une façon générale. Les milieux industriels et commerciaux demandaient ces coupures, qui remplacent avantageusement la monnaie d'argent. — On rappelait l'existence en Allemagne des coupures de 20 et même de 5 marks. Les coupures de 20 francs sont

(1) C'est ce que les Allemands appellent « Kontingentierung ».

un excellent moyen de paiement, disait-on, et comme l'or est rare et l'argent incommode, on serait heureux de disposer de billets de 20 francs. Ces idées n'ont pas prévalu. Il a été répliqué, notamment par M. Stössel, que le papier chassait le numéraire et qu'il ne fallait pas surcharger la circulation de petites coupures ; il fallait, au contraire, tâcher de retenir dans le pays la circulation des pièces d'or de 20 francs. M. Stössel insista pour que les coupures de 20 fr. ne fussent émises que dans des circonstances extraordinaires, sur l'autorisation du Conseil fédéral, qui devrait les retirer de la circulation à la première occasion ; cette manière de voir fut adoptée par le Conseil des États.

La même question se posa au Conseil national. M. Calame fortifia sa proposition en invoquant la pénurie de pièces d'or de 20 francs, et même de pièces d'argent de 5 francs. Ces pièces fuient en France, disait en substance l'orateur, à cause du change défavorable à la Suisse ; en 1896 et 1897, les différences de change ont coûté à la Suisse plusieurs millions. En 1904, le change est devenu moins défavorable à la Suisse, grâce à l'argent des congrégations qui est entré dans le pays en quantité considérable ; le jour où les congrégations cesseront leurs achats de valeurs suisses ou leurs apports de fonds dans les banques suisses, le change sur Paris redeviendra très onéreux pour la Suisse, et la fuite du numéraire recommencera. La pénurie de pièces d'or en général

et de pièces d'argent de 5 francs est un fait constant en Suisse. Il arrive que les industriels, surtout dans les cantons frontières, ont beaucoup de peine à obtenir les appoints nécessaires pour faire les payes de quinzaine à leurs ouvriers. En ce qui concerne les pièces de 5 fr., la Confédération ne peut en augmenter la quantité, puisqu'elle a frappé le chiffre maximum de pièces d'argent qu'elle peut frapper d'après la Convention latine. Et quant à la monnaie d'or, l'orateur donna les chiffres suivants : jusqu'à fin 1904, la Confédération a frappé pour 93 millions de pièces de 20 francs en or. Mais la caisse d'Etat a absorbé 10.000.000 de francs en or pour sa réserve métallique ; les banques d'émission possèdent une encaisse or de 91.000.000 pour leur couverture métallique légale, plus 27.000.000 d'autres espèces. — « Ce qui fait, pour la Confédération et les banques, un total de 128.000.000, soit une réserve en or de 35.000.000 de plus qu'il n'a été frappé de monnaie d'or en Suisse, sans compter les nombreux millions qui ont été fondus pour des usages industriels ou qui sont entrés dans les caisses particulières pour n'en plus sortir (1). » Et M. Calame conclut en faveur de la coupure de 20 francs, qui rendrait de grands services au petit commerce, à l'industrie et aux transactions en général.

(1) *Bul. stén. off.*, mars 1905, p. 353-4.

Comme le Conseil des Etats, le Conseil national était opposé aux petites coupures : il craignait une circulation de papier trop abondante ; la proposition de M. Calame fut repoussée par une majorité de 48 voix contre 26.

D'après un amendement adopté au Conseil national, on exigea que les effets escomptés, servant de couverture aux 60 % de la circulation, portent deux signatures indépendantes l'une de l'autre.

M. Heller, rapporteur de la commission, proposa en son nom personnel de rayer la disposition du projet disant que « les caisses publiques fédérales sont tenues d'accepter en paiement, au pair, les billets de la Banque nationale. » Cette disposition fut reproduite textuellement sur les deux projets antérieurs ; car ces projets, créant une banque d'Etat, il était naturel d'obliger les caisses fédérales d'accepter en paiement les billets de cette banque. Le projet actuel crée, au contraire, une banque privée sur le modèle de la Banque de l'Empire allemand ; or, dans son article 2, la loi allemande dispose que « il n'existe pas d'obligation d'accepter les billets de banque dans des paiements qui, d'après la loi, doivent être faits en argent. »

Le rejet de cet amendement, qui ne fut ni appuyé ni combattu par les autres membres de la commission, ni par le gouvernement, doit être considéré comme une des preuves que l'opinion de la majorité du Conseil national était faite au sujet de la nature

de la banque à créer. Cette banque devait être une banque d'Etat plutôt qu'une banque privée ou, comme l'a dit M. Speiser, une banque d'Etat avec caractère privé.

En dernière analyse, la loi votée prescrit l'obligation pour la banque de rembourser ses billets à son siège, à Berne, à présentation et sans limitation du montant ; pour le reste, elle reproduit les dispositions du projet.

§ 3. — ESCOMPTE ET AUTRES OPÉRATIONS

A. PROJET. — *Les opérations de la Banque nationale sont limitativement déterminées par le projet. En dehors de l'émission, ces opérations sont les suivantes :*

1° *Escompte des effets de change sur la Suisse à échéance de trois mois au plus, et portant au moins deux signatures notoirement solvables.*

2° *Achat et vente d'effets de change sur les pays étrangers dont la circulation monétaire est à base métallique. Ces effets devront être à l'échéance de trois mois au plus et porter au moins deux signatures notoirement solvables.*

3° *Avances à intérêts sur dépôts de titres et valeurs (avances sur nantissement), à l'exclusion d'actions, pour un terme maximum de trois mois.*

4° *Dépôts de fonds sans intérêts ; dépôts en compte-courant, avec intérêts, de fonds de la Confédéra-*

tion et des administrations placées sous la surveillance de la Confédération.

5° *Virements et compensations, mandats et recouvrements.*

6° *Achat pour son propre compte, mais en vue seulement d'un emploi temporaire des fonds de la Banque, d'obligations de la Confédération, de cantons, ou d'Etats étrangers, au porteur et facilement réalisables.*

7° *Achat et vente, pour son propre compte et pour le compte de tiers, de matières d'or et d'argent (lingots ou monnaies étrangères) et avances sur ces matières.*

8° *Emission de certificats d'or et d'argent.*

9° *Garde et administration de titres et d'objets de valeur.*

10° *Souscription, en commission et pour compte de tiers, à des emprunts de la Confédération et des cantons, à l'exclusion toutefois de toute participation de la Banque à la prise ferme de ces emprunts.*

La Banque nationale est tenue de publier régulièrement le taux de l'escompte et le taux de l'intérêt pour les avances. Elle publie ses comptes annuels et, chaque semaine, l'état de son actif et de son passif.

B. DÉLIBÉRATION. — Au Conseil des Etats, la délibération sur les opérations de la Banque n'a donné lieu à aucun débat important. Le cercle des opérations de la banque correspond parfaitement à sa na-

ture de banque d'émission, de virement et d'escompte ; ces opérations permettent d'éviter toute immobilisation des fonds, de réaliser ses créances au fur et à mesure de ses besoins.

Pour permettre à la Banque de se procurer plus facilement encore de l'or, le Conseil des Etats adopta sans débats un amendement de sa commission, l'autorisant à acheter et à vendre des chèques sur les pays étrangers à circulation monétaire métallique. Cet amendement fut introduit dans la loi définitive.

Au Conseil national, on s'est occupé des agriculteurs, à propos d'un mémoire de l'Union des paysans suisses demandant que la Banque nationale facilitât à l'agriculteur les opérations concernant l'achat de matières agricoles et l'amélioration du sol. L'Union suisse des paysans faisait remarquer, dans son mémoire, que l'agriculteur avait besoin pour cela de prêts faits à long terme ; que les échéances de 6 et de 9 mois étaient le minimum de ce que l'agriculture réclamait pour faire face aux charges toujours plus lourdes qui lui incombait.

Mais, pour sauvegarder les principes fondamentaux d'une banque d'émission, qui doit éviter les prêts à long terme et toute immobilisation prolongée du capital, on ne pouvait satisfaire aux vœux des agriculteurs dans une aussi large mesure. Tout ce qu'on pouvait faire, c'était d'assimiler les agriculteurs aux commerçants et industriels et d'escompter leurs effets à échéance de trois mois aux conditions de l'escompte

ordinaire. Cet amendement fut adopté et passa dans la loi définitive.

D'autre part, le rapporteur de la commission, M. Ador, exposa la pratique de la Banque de France qui, tout en exigeant que tous les effets présentés à l'escompte fussent à échéance de trois mois au plus, renouvelle les effets des agriculteurs à leur échéance si ces effets sont pourvus de trois bonnes signatures. M. Ador émit l'avis que la Banque suisse pourrait accorder les mêmes facilités aux agriculteurs solvables, en renouvelant leurs effets une ou deux fois.

CHAPITRE III

REVENUS DE LA BANQUE

§ 1^{er}. — RÉPARTITION DU REVENU

A. PROJET. — *Sur le bénéfice net accusé par le compte de profits et pertes de la Banque, il est d'abord prélevé un montant de 10 % à verser au fonds de réserve ; ce montant ne pourra en aucun cas dépasser cinq cent mille francs pour un exercice. Le fonds de réserve doit être alimenté jusqu'à ce qu'il ait atteint le 30 % du fonds-capital.*

Il est ensuite payé un dividende de 4 % au capital-actions effectivement versé.

La somme restante sert en première ligne à acquitter la redevance qui doit être versée chaque année à la Confédération par la Banque nationale pour la concession du droit exclusif d'émettre des billets de banque ; la Confédération abandonne la totalité de cette redevance aux cantons à titre d'indemnité.

Sur le solde disponible, il est ensuite prélevé la somme nécessaire pour compléter le dividende du capital-actions, jusqu'à concurrence d'un maximum de 4 1/2 %.

Enfin, l'excédent éventuel revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons.

La répartition du bénéfice net est le problème le plus difficile du projet. Il fallait trouver un mode juste et rationnel de répartition, et pour cela il avait été nécessaire d'évaluer la moyenne du bénéfice net par an. Cette évaluation, possible dans une mesure approximative, pour l'époque où la Banque serait arrivée à son développement normal, était à peu près impossible pour les premières années de son activité.

Voici le calcul du projet sur le rendement probable de la Banque nationale.

La moyenne de la circulation fiduciaire de toutes les banques d'émission suisses a été, en 1903, de 221,8 millions. Supposons que la Banque nationale atteigne une circulation effective moyenne de 200 millions par an, chiffre inférieur à la circulation actuelle, car il faut espérer que le chèque, le virement et la compensation, si ces institutions se généralisent, diminueront le besoin de la monnaie aussi bien fiduciaire que métallique. Admettons que la moitié de la circulation totale, soit 50 %, doive être couverte par des espèces, soit 200 millions moins 100 millions = 100 millions.

Il y aura donc 100 millions de capital non couvert, c'est-à-dire de capital productif. — En y ajoutant la partie versée sur le fonds-capital de la Banque, qu'on peut évaluer à 20 millions (cinq millions étant em-

ployés pour acquisitions diverses), puis les dépôts sans intérêt évalués à 35 millions, on arrive, au total, à un capital productif de 155 millions de francs.

En calculant le taux de l'intérêt de l'escompte et du nantissement à 3 1/2 %, ce qui est un taux moyen minimum, étant donné le change défavorable qui persistera probablement encore longtemps, on obtient :

(155.000.000 : 100) × 3 1/2 5.425.000 fr.

De cette somme il faut déduire les
frais d'administration (y compris les
frais de la confection des billets) 1.425.000 fr.

Il reste un bénéfice net de 4.000.000 fr.

Voici l'exposé en chiffres de ce calcul des probabilités :

Circulation effective	200.000.000 fr.
Numéraire 50 %	100.000.000
Reste comme capital productif ..	100.000.000
Partie productive du capital-actions	20.000.000
Dépôts, sans intérêts (comptes de chèques et de virements)	35.000.000
Total des capitaux productifs	155.000.000
Produit brut à raison de 3 1/2 % ..	5.425.000
Dont à déduire : frais d'administration	1.425.000
Bénéfice net	4.000.000

« Ce calcul, dit le projet, ne peut guère être envisagé comme trop optimiste. Nous inclinons à penser que la somme de 4 millions de francs peut être indiquée en toute tranquillité et sans appréhension comme la moyenne du chiffre des bénéfices nets qui seront réalisés pendant la durée du premier privilège de la Banque, dès l'expiration du délai de retrait des anciens billets de banque. »

Toutefois ce calcul ne concerne que l'époque où la banque aura atteint son plein développement. Les bénéfices des premières années seront beaucoup moins considérables ; mais il serait impossible d'en évaluer le total même approximatif.

Il s'agit maintenant de répartir le bénéfice net tel que ce bénéfice a été évalué pour les années normales.

Les lignes générales de cette répartition ont été indiquées par l'alinéa 4 de l'article 39 révisé de la Constitution fédérale, qui s'exprime ainsi : « Le bénéfice net de la Banque, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende *équitable* à servir au capital de dotation ou au capital-actions et après prélèvement des versements à opérer au fonds de réserve, revient, *au moins pour les deux tiers*, aux cantons. »

La fixation définitive de ces prestations est ainsi laissée au législateur. Le projet a profité de cette latitude, en groupant les prestations, mentionnées dans l'article constitutionnel, dans un ordre équitable et rationnel. Voici l'ordre dans lequel la réparti-

tion du bénéfice net doit être effectuée et les motifs de cet ordre de répartition :

1° En premier lieu, on prélève sur le bénéfice net 10 % pour le fonds de réserve. — Ce fonds est exclusivement destiné à couvrir les pertes éventuelles subies par la Banque. Mais la sphère d'activité de la Banque est si restreinte et si prudemment définie que la possibilité de pertes est réduite à un minimum ; aussi l'alimentation du fonds de réserve doit-elle s'arrêter, dès qu'il a atteint le 30 % du fonds-capital versé. Le projet permet d'employer le fonds de réserve comme fonds de roulement, lorsque cet emploi est considéré comme opportun, pour augmenter le rendement de la Banque, par exemple.

2° En second lieu, le projet prévoit le paiement d'un dividende fixe de 4 % aux actionnaires. — On ne pouvait aller trop bas, étant donné le taux d'intérêt usuel en Suisse et la nécessité d'assurer le succès de la souscription des actions. Et l'on ne pouvait pas non plus aller trop haut, car il ne fallait pas perdre de vue que la nouvelle institution assume des charges assez considérables, susceptibles d'influer sur son rendement. Puis, l'opinion publique n'est pas favorable à l'idée de payer un gros intérêt aux actionnaires de la Banque centrale. Enfin, un dividende élevé aurait diminué la part des cantons et de la Confédération. — Cependant, pour intéresser directement les actionnaires au moyen des bénéfices, à la bonne marche des affaires, on leur attribua en

outre un dividende supplémentaire allant jusqu'à 1/2 %. Ce dividende n'est distribué qu'après l'indemnité accordée aux cantons, c'est-à-dire en quatrième lieu.

3° En troisième lieu, vient la redevance qui doit être versée par la Banque à la Confédération et par celle-ci aux cantons. Nous consacrons à cette importante question le paragraphe suivant.

4° Après l'indemnité payée à la Confédération pour les cantons, vient le dividende supplémentaire. Les motifs de ce supplément au dividende de 4 % sont les suivants : Dans la situation actuelle du marché financier, on peut considérer le dividende de 4 % comme étant suffisant. Mais la situation peut changer ; des obligations à 4 % peuvent être émises, et alors ce même dividende accordé à l'action de la Banque nationale peut paraître trop bas. Les cours des actions souffriraient de cette comparaison, circonstance que les souscripteurs ne perdraient pas de vue au moment de la souscription. Si, à un dividende médiocre, on ajoute encore le fait de la prépondérance de la Confédération dans la direction et l'administration de la Banque, on voit que la situation des actionnaires serait telle que, comme le dit le projet, « on ne se disputerait pas les actions ».

Enfin, pour pouvoir compter sérieusement sur une participation des cantons à la formation du capital, il ne faut pas offrir un dividende trop bas. Car le seul avantage des cantons consistera dans le bénéfice

que leur procurera la différence entre l'intérêt d'un emprunt et le dividende des actions.

Pour toutes ces raisons, le projet a adopté, en ce qui concerne le dividende, la solution suivante : Le dividende est scindé en deux parties ; la première est fixée à 4 % et vient tout de suite après le prélèvement de la prestation au profit du fonds de réserve. Ces 4 % représentent un minimum d'intérêt fixé, dont le paiement est assuré, étant donnée la place que cette partie du dividende occupe dans la répartition. La seconde partie ne peut dépasser 1/2 % et ne vient qu'en quatrième rang, après l'indemnité due aux cantons. Par ce dividende supplémentaire on parvient à intéresser les actionnaires au bon fonctionnement de la Banque et on se rapproche davantage de la forme usitée dans les sociétés par actions, en proportionnant l'intérêt de l'action aux bénéfices de la banque.

5° Après l'acquittement des quatre prestations précédentes, le reste est partagé entre les cantons, qui en prennent les 2/3 et la Confédération à qui revient 1/3.

Cet excédent éventuel sur le bénéfice sera réparti entre les cantons, au prorata de leur population.

Le droit de la Confédération au 1/3 de l'excédent éventuel a sa source juridique dans l'article 39 de la Constitution ; ce droit lui revient, en toute justice, à titre d'indemnité pour les risques qu'elle court dans sa garantie en faveur des cantons. Ce droit peut être

considéré aussi comme une indemnité pour la perte résultant pour la Confédération de la suppression de la taxe de contrôle des billets, qui représente un revenu annuel d'environ 225.000 à 230.000 francs.

Voici le calcul de la répartition du bénéfice net de la Banque nationale, d'après le projet du 13 juin 1904 :

Bénéfice net de la Banque nationale dans les années normales	fr.	4.000.000
1° Au fonds de réserve 10% fr.	400.000	
2° 4 %, de dividende sur 25 millions de capital versé.	1.000.000	
3° Redevance payée à la Confédération pour être remise aux cantons (moyenne des 5 premiers exercices)	2.036.361	
4° Dividende supplémentaire de $\frac{1}{2}$ %	125.000	
Ensemble	3.561.361	
5° L'excédent éventuel serait ainsi de.	438.639	
qui reviendrait pour $\frac{2}{3}$ aux Cantons.	292.426	
— $\frac{1}{3}$ à la Confédération	146.213	

On voit qu'il n'est pas nécessaire que les bénéfices de la Banque soient très élevés pour permettre bientôt une répartition acceptable.

B. DÉLIBÉRATION. — Au Conseil des Etats, toute la discussion roula sur l'indemnité due aux cantons ;

nous mentionnerons seulement ici l'amendement, adopté par le Conseil des États, attribuant la totalité de l'excédent éventuel aux cantons, contrairement au projet attribuant $\frac{1}{3}$ de l'excédent à la Confédération et $\frac{2}{3}$ aux cantons.

Au Conseil national, la commission n'a pas pu se mettre d'accord sur la question de la répartition du bénéfice net. La majorité de la commission proposa de biffer le dividende supplémentaire éventuel des actionnaires qui devaient ainsi se contenter d'un dividende de 4 % *au plus* ; mais cette majorité acceptait la disposition qui partageait le solde de l'excédent entre la Confédération ($\frac{1}{3}$) et les cantons ($\frac{2}{3}$).

La minorité de la commission gardait le dividende supplémentaire des actionnaires, mais elle était en désaccord avec le projet sur le solde de l'excédent qu'elle attribuait aux cantons en totalité, sans rien laisser au profit de la Confédération.

Un changement, introduit par la commission dans la rédaction de l'article concernant le dividende de 4 % avait pour but de bien préciser que ce dividende n'était pas garanti, mais il était payé seulement dans la mesure des bénéfices réalisés par la banque. On ne pouvait pas se servir du fonds de réserve dans le but de compléter le dividende des actionnaires ; si ce dividende n'atteignait pas 4 %, c'était une perte sèche pour les actionnaires.

Les motifs de la majorité de la commission, pour supprimer le dividende supplémentaire, sont les sui-

vants : elle a pensé que le capital privé participerait volontiers à la formation du capital de la banque, même sans ce dividende supplémentaire. Le but de la banque est de sauvegarder les intérêts du pays et son bénéfice net doit appartenir exclusivement à la nation ; un dividende dépassant le taux courant ne doit donc pas être admis par la loi. Il ne faut pas oublier que les actionnaires auront encore un bénéfice à la liquidation de la banque : et, en effet, en cas de liquidation le tiers du fonds de réserve et de la plus-value, constatée par la balance, appartiennent aux actionnaires.

Pendant les délibérations sur les projets de loi de 1894 et de 1899, les représentants du capital privé ont déclaré, à plusieurs reprises, qu'ils se contenteraient d'un revenu modéré ; que ce n'est pas l'appât du gain qui excite leur désir de participer à la souscription et à l'administration de la banque, mais la seule volonté de se rendre utiles au pays. Se basant sur ces déclarations, le rapporteur de la majorité fit appel au désintéressement du capital privé qui devait renoncer à un dividende supplémentaire.

Ces motifs ont fini par prévaloir ; la minorité de la commission, ainsi que le Conseil fédéral, se rallièrent à la proposition de la majorité de supprimer le dividende supplémentaire ; c'est ainsi que la loi stipule un dividende de 4 % au maximum au profit du capital-actions.

Le second point sur lequel la commission était en

désaccord, c'était la répartition de l'excédent éventuel. Tandis que la majorité de la commission acceptait le projet, la minorité revendiquait la totalité de l'excédent au profit des cantons. La minorité s'appuyait en cela sur une proposition identique du Conseil des Etats.

La majorité de la commission désirait garder le tiers de l'excédent pour la Confédération pour plusieurs raisons. D'abord la Confédération perdait, par le fait de la création de la Banque nationale, 220.000 francs de taxe annuelle sur les billets de banque. En second lieu, la Confédération garantissait l'indemnité annuelle des cantons, au cas où les bénéfices de la banque seraient insuffisants pour payer la totalité de cette indemnité.

D'après les projets antérieurs, l'Etat participait à la souscription du capital de la banque et bénéficiait de la différence entre le taux de l'intérêt, auquel il empruntait, et le taux du dividende rapporté par ses actions. Un autre avantage de l'Etat consistait en ce que, en cas de liquidation, le fonds de réserve lui était attribué en totalité, tandis que le projet actuel ne lui en accorde qu'un tiers.

Il serait donc de toute justice de ne pas priver la Confédération d'une part de bénéfice et d'accepter, sur ce point, le projet du Conseil fédéral.

On pourrait objecter que le tiers de l'excédent éventuel ne pourra jamais être considérable et que la Confédération est assez riche pour pouvoir se passer

de ce revenu. Cet argument n'a pas d'importance. La participation de l'Etat est une question d'équité ; et puis, cette participation peut devenir elle aussi une source de revenu qu'il ne faut pas négliger ; en effet, lorsque le fonds de réserve aura atteint son maximum légal de 30 % du capital versé, il ne lui sera plus fait de versements, et l'excédent à partager entre les cantons et la Confédération pourra devenir considérable.

La minorité de la commission et son interprète, M. Ador, objectaient que la Confédération retirait des avantages assez notables de la loi actuelle. La Confédération, qui ne participe pas à la constitution du capital de la banque, participe cependant à la répartition de la réserve. En outre, la Banque nationale fera gratuitement les services de trésorerie de la Confédération, ce qui constitue un avantage immédiat pour celle-ci.

La grande majorité du Conseil des Etats attribue tout l'excédent du bénéfice net aux cantons. Cette décision est d'ailleurs conforme aux projets antérieurs.

M. Gaudard invoqua contre la participation de l'Etat au bénéfice de la banque un argument spécial. Ces bénéfices ne se constitueront, dit M. Gaudard, qu'à l'aide de l'escompte ; plus le taux de l'escompte sera élevé, plus ils seront considérables ; or, la Banque nationale ne doit pas avoir pour but l'accumulation de bénéfices élevés ; son but, c'est de régulariser le marché de l'argent et de prêter au taux le plus bas. Mais, si la Confédération participe aux bénéfices de la ban-

que, qui donc prendra la défense des intérêts du public, qui donc viendra soutenir le taux d'escompte modéré dans l'intérêt des clients ? Les représentants de la Confédération, comme ceux des cantons, pousseront à un taux d'escompte le plus élevé, afin d'avoir le plus de bénéfices possible.

A cet argument, M. Vigier répondit que cette crainte lui paraissait bien injustifiée, car le taux de l'escompte ne dépend pas de la simple volonté de l'Etat ou des cantons suisses, mais bien des conditions du marché financier des grandes nations voisines.

Finalement, la proposition de la majorité de la commission, tendant à attribuer un tiers du solde de l'excédent à la Confédération, l'a emporté par 67 voix contre 57.

Le Conseil des Etats adhéra à cette décision qui passa ainsi dans la loi.

§ 2. — INDEMNITÉ DUE AUX CANTONS

A. PROJET. — *Après avoir prélevé un montant de 10 % du bénéfice net de la banque pour être versé au fonds de réserve, après avoir payé un dividende de 4 % aux actionnaires, la somme restante sert, en première ligne, à acquitter la redevance qui doit, conformément à la loi, être versée chaque année par la Banque nationale à la Confédération ; celle-ci abandonne la totalité de cette redevance aux cantons à ti-*

tre d'indemnité pour la perte de leurs recettes provenant de l'émission de billets des banques cantonales, ainsi que de leurs taxes sur les billets de banque et les dépôts.

Si, dans un exercice, le bénéfice réalisé par la Banque nationale ne suffit pas pour payer intégralement la redevance abandonnée aux cantons, la Caisse fédérale avancera les sommes nécessaires pour combler le déficit. Ces avances seront remboursées à la Confédération, avec les intérêts calculés à $3\frac{1}{2}\%$ l'an, dès que les bénéfices nets de la Banque le permettront.

La redevance annuelle, qui doit être versée par la banque à la Confédération et abandonnée par celle-ci aux cantons, se compose au début des éléments suivants :

a) De 50 centimes par 100 francs de l'émission autorisée au 31 décembre 1902 sur le territoire de chaque canton ; b) de 25 centimes par tête, d'après la population de chaque canton constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Pendant la période de trois ans prévue par la loi pour le retrait des billets, la redevance devra être diminuée, chaque année et pour chaque canton, du montant correspondant au chiffre moyen des billets restés en circulation pendant l'année, proportionnellement au total de l'émission du canton au 31 décembre 1902.

A partir du sixième exercice d'exploitation de la Banque nationale, c'est-à-dire dès la troisième année

d'exploitation normale, après la période de retrait des billets, le calcul de la redevance sera chaque année modifié. D'une part, la cote basée sur l'ancienne émission se réduira annuellement de cinq centimes par 100 francs de l'émission au 31 décembre 1902, et, d'autre part, la cote basée sur la population fixe s'augmentera chaque année de cinq centimes, de telle sorte que, dès le quinzième exercice d'exploitation, la partie de la redevance déterminée par l'importance du contingent d'émission sera complètement supprimée et qu'il ne restera plus, pour ce quinzième exercice et les suivants que la cote de 75 centimes par tête, d'après la population fixe de chaque canton.

Quelle sera la perte éprouvée par les cantons par suite de la suppression du droit d'émettre des billets de banque ? Le projet contient sur cette question des calculs dont nous reproduisons ici les données essentielles.

Calcul du bénéfice réalisé par les banques cantonales et les banques mixtes sur leur émission de billets, en 1902 :

En 1902, le montant de la couverture totale de l'émission a été de 70.490.855,85 francs. Le montant de la circulation des billets a été de 120.734.900 francs. En déduisant la première somme de la seconde, nous obtenons une circulation non couverte de 54.699.619,15 francs. C'est la circulation productive ; il s'agit de calculer son rendement. On peut admettre, comme taux d'escompte moyen, le taux de $3\frac{1}{4}\%$; la circu-

lation non couverte donnera alors un produit brut de 1.777.737,62 francs.

Il faut déduire de ce produit brut les frais qui grèvent exclusivement l'émission des billets de banque, savoir :

1° Frais de fabrication des billets par année	41.854 fr. 05
2° Taxe de contrôle fédéral 1 0/00 de l'émission moyenne effective	122.830 fr. 55
3° Impôt sur les billets et taxes pour les dépôts	657.368 fr. 80
4° Dépenses de la chambre de compensation, frais de port des envois de billets des banques entre elles, et les banques et l'Inspectorat, frais de port et agio des espèces tirées de l'étranger, frais d'administration pour les travaux nécessités par l'émission des billets, etc.	451.000 fr. 00
Total	1.273.553 fr. 40

En déduisant la somme de 1.273.553 fr. 40 du chiffre qui représente le produit brut de la circulation productive, c'est-à-dire de 1.777.737 fr. 62, nous obtiendrons 504.184 fr. 22, chiffre qui représente le *bénéfice net annuel des cantons sur les billets de leurs propres banques et des banques mixtes.*

Ce bénéfice net, calculé pour une émission de 1 million de francs sera de 3.908 fr. 40 par an ou, pour une émission de 100 francs de 39,1 centimes. — Si on admet le nombre rond de 40 centimes pour une émission de 100 francs, on obtient pour les 129 millions de l'émission des banques cantonales, la somme de 516.000 francs. Cette somme représente le gain sur l'émission de billets réalisé par les cantons. A ce chiffre, il faut ajouter le montant total perçu, par les cantons, comme impôts sur les billets de banque et comme taxes de dépôt (ces taxes sont perçues sur les valeurs déposées par les banques dont la couverture est représentée par des titres), c'est-à-dire 1.240.547 francs. On obtient ainsi *la somme de 1.756.547 francs qui représente la perte totale subie par tous les cantons* par suite du changement de régime dans l'émission des billets de banque.

Une autre question se posait : comment et d'après quel mode, l'indemnité devait-elle être payée aux cantons ? Devait-on rembourser à chaque canton le dommage, la perte subie, ou bien partager toute la somme entre tous les cantons, d'après le chiffre de leur population ; ou enfin, était-il préférable d'adopter un système mixte, qui tint compte en même temps de la perte réelle du canton et du chiffre de sa population ?

Si l'on indemnisait seulement les cantons pour la perte du droit d'émission, on risquerait de ne pas traiter équitablement les cantons qui ne possèdent

sur leur territoire ni banque cantonale, ni aucun établissement d'émission. En outre, on pourrait commettre des injustices en indemnisant les cantons de leurs pertes sur l'impôt des billets au prorata des sommes effectivement perçues. Car l'impôt varie de canton à canton, et il aurait été injuste de favoriser ceux des cantons qui ont jusqu'à présent le plus usé de leur droit d'imposer l'émission, au détriment de la situation fiduciaire et du crédit du pays. Les cantons les plus lésés seraient, avec ce système, ceux qui ont fait un usage modéré de leur droit d'imposition, ceux qui ne possèdent pas de banque d'Etat et enfin le canton du Valais qui ne possède aucune banque d'émission sur son territoire.

La loi du 8 mars 1881 prescrit, dans son article 5, que l'autorisation d'émettre des billets de banque ne crée aucun droit à une indemnité en faveur des banques d'émission pour le cas où le droit d'émission serait retiré en tout ou en partie. Il ne s'agit donc pas uniquement de dédommager les cantons de la perte subie. La situation économique de tous les cantons est difficile et il s'agit de leur fournir un appui financier. C'est pour cela que l'article 39 de la Constitution décide qu'au moins $\frac{2}{3}$ du solde de l'excédent du bénéfice net leur appartient.

Telles sont les considérations qui firent abandonner l'idée d'indemniser les cantons uniquement d'après la perte subie.

On ne pouvait pas non plus adopter le système d'in-

demnité ayant pour base unique le chiffre de la population, car alors les centres commerciaux ayant un chiffre de population inférieur n'obtiendraient pas une indemnité suffisante pour les couvrir de leur perte, tandis que les cantons bien peuplés, mais avec un commerce peu développé, se trouveraient favorisés au-delà de leur perte.

Il fallait donc tenir compte, à la fois, du chiffre de la population et de l'activité économique ; or, cette activité peut être mesurée approximativement par la quantité de l'émission. C'est ainsi qu'on est arrivé à adopter comme base, dans le calcul de l'indemnité aux cantons, deux éléments :

a) 50 centimes par 100 francs de l'émission autorisée au 31 décembre 1902, sur le territoire de chaque canton :

b) 25 centimes par tête, d'après la population fixe de chaque canton.

Cette base double devait être remplacée par une base unique, le chiffre de la population ; c'est ce qui fit adopter une échelle mobile, qui déplace successivement les deux facteurs du calcul pour ne laisser au quinzième exercice qu'un seul facteur, celui de la population.

B. DÉLIBÉRATION. — Au Conseil des Etats, le rapporteur de la commission communiqua le vœu exprimé par les directeurs des Départements des Finances cantonales, tendant à ce que la répartition de l'in-

demnité entre les cantons se fasse d'après leur population dès le neuvième exercice et non plus dès le quinzième ; pour cela, il aurait fallu diminuer la cote basée sur l'émission de 10 centimes par 100 francs d'émission, en augmentant de 10 centimes la cote basée sur la population.

Ce vœu n'a pas été pris en considération : on tenait à ce que l'époque de transition ne fût pas trop courte. En revanche, un autre vœu, formulé par les mêmes directeurs, et tendant à augmenter la cote, par tête d'habitant, de 25 à 30 centimes, fut accepté par la commission et puis par les Conseils législatifs. C'était là le maximum de ce que la Confédération a pu garantir aux cantons ; on ne devait pas aller plus loin, sous peine de rendre l'Etat tributaire des cantons.

Le système de calcul de l'indemnité, imaginé par le projet, ne put satisfaire tous les cantons. Il y en avait qui perdaient une partie de leurs revenus. Ainsi le canton de Bâle-ville avait une émission de 34 millions, grevée d'un impôt de 6 %, ce qui lui faisait 204.000 francs par an, sans parler du gain réalisé par les opérations de la banque cantonale. Or, la part qui revenait à Bâle la première année, d'après le système du projet, n'était plus que de 198.000 fr. ; cette somme diminue progressivement chaque année, au fur et à mesure du déplacement du facteur émission en faveur du facteur population ; à la quinzième année, la part revenant au canton de Bâle-ville

n'est plus que de 84.000 francs (1). — Il y avait encore d'autres cantons qui perdaient avec le système du projet, moins que Bâle, il est vrai ; ce sont les cantons de Zug, Schaffhouse, Saint-Gall, Neuchâtel, et Genève.

D'autre part, il y eut des cantons qui, dès le début de la répartition, obtenaient une indemnité plus considérable que la somme qu'ils perdaient, et cette indemnité augmentait chaque année, en vertu du déplacement des facteurs du calcul. Ainsi, par exemple, le canton de Berne, avec une émission de 20 millions de francs, avait une recette annuelle de 120.000 fr. Or, dès la première année de distribution, ce canton obtenait la somme de 247.000 francs, c'est-à-dire plus que le double de ce qu'il perdait ; et à la quinzième année, la quote-part de Berne doit atteindre la somme de 442.000 francs. Cela s'explique par ce fait que le canton de Berne a la plus forte population de tous les cantons suisses (600.000 habitants), tandis que la population de Bâle-ville ne constitue que 120.000 habitants. M. Scherrer, trouvant que ce système n'était qu'une exploitation de certains cantons en faveur d'autres, demandait la revision du mode de répartition de l'indemnité. D'autre part, on trouvait que le projet se montrait trop exigeant à l'égard de la Con-

(1) *Bulletin sten. off.*, discours de M. Scherrer, p. 567, décembre 1904.

fédération ; en effet, on ne l'admettait pas à la souscription du capital, on ne lui accordait pas d'indemnité pour ses pertes résultant de la suppression de la taxe sur les billets de banque, et malgré cela, on l'obligeait à garantir l'indemnité cantonale. A la première de ces objections formulées contre le projet, le rapporteur, M. Scherb, répliqua qu'avec le système adopté, la majorité des cantons se trouvait satisfaite et qu'il n'y avait qu'une petite minorité qui y perdait ; que d'ailleurs il serait impossible d'imaginer un système tel qu'il puisse satisfaire également les cantons à forte population et ceux à forte émission et qu'au fond la répartition de l'indemnité d'après le chiffre de la population était rationnelle et conforme à la tradition historique suisse.

L'objection concernant la situation inférieure que le projet faisait à la Confédération, fut écartée par la réponse de M. Comtesse. Le but supérieur de la Confédération, c'est la création de l'instrument financier dont le besoin se fait sentir depuis longtemps ; pour arriver à ce but, l'Etat consent à des sacrifices nécessaires ; il garantit l'indemnité due aux cantons, mais il lui serait impossible de les satisfaire tous également. Du reste, il n'y a pas lieu de s'occuper trop des cantons, dont l'émission a été augmentée en prévision de la loi créant une banque centrale et leur accordant une indemnité pour la perte du droit d'émission.

Les représentants des cantons à forte émission cher-

chaient à faire prolonger l'époque de transition, pendant laquelle on calculait l'indemnité sur la double base de la quantité de l'émission et du chiffre de la population ; ils proposaient de reculer encore de cinq ans, soit au total à vingt ans, l'époque où l'indemnité ne serait plus calculée que d'après le chiffre de la population.

Leurs efforts n'eurent pas de succès ; la majorité se tint à la décision de la commission, identique à celle du projet.

Au sein du Conseil national, des discussions tout à fait analogues à celles que nous venons d'exposer, faisaient surgir les mêmes objections et les mêmes réponses. Ce que M. Scherrer a dit au Conseil des Etats, M. Murý le développait au Conseil national, en y ajoutant nombre d'autres arguments. Son amendement, tendant à prolonger l'époque de transition dans le calcul de l'indemnité, fut rejeté à la majorité ; il n'obtint que 12 voix.

Sur la proposition de M. Comtesse, on substitua dans le calcul de l'indemnité, l'émission constatée le 31 décembre 1904 à celle du 31 décembre 1902 ; cette rectification fut faite en faveur des cantons ayant augmenté leur émission dans l'intervalle entre les années 1902 et 1904. La différence entre les deux émissions n'étant que de trois millions de francs, on n'a pas voulu trop chicaner les cantons dont l'émission était trop élevée ; on tenait à les satisfaire autant que pos-

sible, afin d'éviter leur résistance au cas de referendum.

Enfin il restait une dernière question à régler. La Confédération garantissait l'indemnité cantonale, dans le cas où les bénéfices nets réalisés par la Banque n'auraient pas permis de payer intégralement cette indemnité ; ces avances devaient être remboursées à la Confédération avec intérêts à 3 1/2 % l'an, dès que les bénéfices nets de la banque le permettraient. Le Conseil national adopta une disposition assurant au remboursement des avances à la Confédération un rang raisonnable ; ce remboursement doit précéder la répartition supplémentaire de l'excédent éventuel qui devait revenir pour 2/3 aux cantons et pour 1/3 à la Confédération : il ne peut pas y avoir d'excédent de bénéfices à répartir, tant que les avances n'ont pas été remboursées à la Confédération.

CHAPITRE IV

DURÉE DU PRIVILÈGE DE LA BANQUE.

A. PROJET. — Durée du privilège. — *La durée du privilège de la Banque nationale est fixée à vingt ans. A l'expiration de ce temps, le privilège pourra être prorogé de dix nouvelles années, et ainsi de suite à la fin de chaque période de dix ans. — Dans le cas où la Confédération ne voudrait pas renouveler le privilège, elle se réserve le droit, moyennant une dénonciation préalable d'un an, de reprendre la Banque nationale, avec actif et passif, sur la base d'un bilan établi d'un commun accord, ou, en cas de contestation, sur arrêt du Tribunal fédéral. — En cas de passage de la Banque à la Confédération, un tiers du bénéfice de liquidation, ainsi que du fonds de réserve, revient à la Confédération, pour être versé à la nouvelle banque d'émission, en tant seulement que ce fonds de réserve ne doit pas servir à couvrir des pertes ; le reste sera réparti entre toutes les actions, au prorata du montant nominal. — La décision relative au renouvellement ou non-renouvellement du pri-*

vilège de la Banque nationale, ainsi qu'à la reprise éventuelle de la banque par la Confédération, a lieu dans les formes établies par la législation fédérale.

B. DÉLIBÉRATION. — Au Conseil des Etats, ces dispositions ne donnèrent lieu à aucun débat. La commission proposa seulement un autre mode de répartition du fonds de réserve ; cette proposition était ainsi conçue : « En cas de passage de la Banque nationale à la Confédération, le montant du bénéfice de liquidation et du fonds de réserve, en tant que ce fonds de réserve ne doit pas servir à couvrir des pertes, sera réparti de la manière suivante : 1/3 à la Confédération, pour être versé à la nouvelle banque d'émission ; 1/3 aux cantons, au prorata de leur population ; 1/3 aux actionnaires. »

La proposition de la commission fut adoptée sans discussion.

Le Conseil national précisa d'abord que la durée du privilège, fixée à vingt ans, commencera à compter du jour de l'ouverture de la Banque. Cette précision n'a pas été inutile ; en effet, les termes du projet laissaient dans le doute la question de savoir si la durée du privilège devait commencer au moment de l'ouverture de la Banque ou bien au moment du retrait complet des billets des anciennes banques d'émission, c'est-à-dire trois ans après le jour de l'ouverture de la Banque.

La décision du Conseil national, insérée aussi dan-

la loi définitive, aura pour effet de réduire en fait la durée du privilège à dix-sept ans, car le privilège, c'est-à-dire le monopole de l'émission, ne sera complet qu'après le retrait de la totalité des anciennes émissions. On tint ainsi compte des objections basées sur le fait que la durée du privilège, fixée à vingt ans, était un peu longue.

Puis, un débat eut lieu sur le mode de répartition de l'actif de la Banque, en cas de liquidation. La commission du Conseil national présenta une proposition ainsi conçue : « En cas de passage de la Banque nationale à la Confédération, l'excédent de l'actif servira en premier lieu à rembourser les actions à leur valeur nominale et à leur payer un intérêt de 4 % pendant la durée de la liquidation ; le reste et le fonds de réserve, en tant que ce fonds de réserve ne doit pas servir à couvrir des pertes, sera réparti de la manière suivante : $\frac{1}{3}$ à la Confédération, pour être versé à la nouvelle banque d'émission ; $\frac{1}{3}$ aux cantons, au prorata de leur population ; $\frac{1}{3}$ aux actionnaires. »

On voit que, pour la répartition du reste, la commission du Conseil national adopta la proposition du Conseil des Etats.

A l'encontre de cette proposition, M. Scherrer-Füllemann proposa le mode de répartition suivant : « En cas de passage de la Banque nationale à la Confédération, celle-ci est tenue uniquement de rembourser les actions à leur valeur nominale et de servir un in-

térêt de 4 % pendant la durée de la liquidation. Les actionnaires n'ont pas d'autre droit sur la fortune de la Banque nationale. En revanche, les cantons ou les banques cantonales qui sont actionnaires de la Banque nationale, ont le droit de participer au fonds-capital de la Banque fédérale jusqu'à concurrence du montant de leurs actions. »

Ainsi donc, M. Scherrer proposait d'attribuer à la Confédération la totalité du fonds de réserve, ainsi que la plus-value résultant de la liquidation. Voici les motifs de cette proposition : Il faut faciliter à la Confédération l'acquisition de la Banque à l'expiration de son privilège ; comme jusqu'à cette époque, les opérations de la Banque s'élargiront et que le fonds de réserve y contribuera en tant que fonds de roulement, si on n'attribue pas la totalité du fonds de réserve à la Confédération, il s'ensuivrait pour celle-ci des difficultés pour maintenir les affaires de la Banque au même niveau.

D'autre part la liquidation pourrait donner lieu à de nombreuses difficultés, en ce qui concerne l'estimation de la plus-value, comme l'expérience l'a montré pour le rachat des chemins de fer suisses. En attribuant à la Confédération cette plus-value, M. Scherrer a voulu éviter de pareilles difficultés à l'avenir.

L'attribution du fonds de réserve à la Confédération serait utile, non seulement à celle-ci, mais encore aux cantons, dit M. Scherrer. En effet, la Confédéra-

tion versera ce fonds à la future banque fédérale, qui en profitera pour augmenter ses opérations et, par conséquent, ses bénéfices ; or, en vertu de la Constitution, les bénéfices nets de la Banque reviennent au moins pour $\frac{2}{3}$ aux cantons. Le même raisonnement peut être appliqué à l'attribution à la Confédération de la plus-value résultant de la liquidation de la Banque.

Quant aux actionnaires, comme d'avance la loi détermine leurs droits, ils ne pourront pas se plaindre de ce qu'ils ne participent pas à la liquidation. Du reste, le dividende de 4 %, auquel ils ont droit, est supérieur au taux courant. Dans l'avenir, le taux de l'intérêt peut baisser, tandis que les actionnaires de la Banque garderont pendant vingt ans leur dividende de 4 %. On parle du désintéressement du capital privé, qui ne demande pas de grands bénéfices, mais la simple participation à la Banque nationale ; or, si on attribue aux actionnaires un tiers du fonds de réserve et du reste, non seulement leur désintéressement devient douteux, mais encore on peut affirmer qu'ils participent à un bénéfice qui ne leur appartient pas, en vertu de la Constitution. Comment cela ? C'est que la Constitution attribue le bénéfice net aux cantons, dans la proportion des $\frac{2}{3}$ au moins, après le versement effectué au fonds de réserve et le paiement du dividende. Si, sous prétexte de liquidation, on fait participer les actionnaires au tiers du fonds

de réserve, on diminue par là même les $\frac{2}{3}$ dus aux cantons, ainsi que le tiers dû à la Confédération.

M. Heller, rapporteur de la commission, répliqua à M. Scherrer. Sa réplique se réduit à ceci : « La proposition de M. Scherrer, ainsi, du reste, que les amendements déjà adoptés, rendent de plus en plus difficile la participation du capital privé à la souscription du capital de la Banque. D'abord les 4 % de dividende ne sont nullement garantis, et il est bien probable que le dividende n'atteindra pas, du moins pendant les trois premières années, le taux de 4 %. Et les actionnaires n'ayant pas le droit de compléter leur dividende insuffisant, en puisant dans le fonds de réserve, il en résulte une perte pour eux, sans compensation. Que signifie, en somme, l'attribution d'un tiers du fonds de réserve aux actionnaires ? demande M. Heller ; et par un calcul précis, il établit que, dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire en admettant qu'au bout de la durée du privilège, le fonds de réserve atteigne son maximum, qui est de 30 % du capital versé, cette attribution n'augmenterait le dividende des actionnaires que d'un demi pour cent.

M. Comtesse oppose à la proposition Scherrer le fait qu'un dividende de 4 % ne constitue qu'un dividende modeste ; que le taux de l'intérêt a une tendance prononcée à la hausse. Il est nécessaire de faire participer les actionnaires au bénéfice résultant de la liquidation, sans quoi on éloigne le capital privé

et on met en question la fondation de la Banque nationale.

Le Conseil national adopta la proposition de la commission, par 87 voix contre 31 voix.

Cependant, à la session de juin 1905, un amendement fut adopté par le Conseil national, attribuant le solde de l'actif à la nouvelle banque d'émission de la Confédération ; le fonds de réserve sera partagé également entre la Confédération, les cantons et les actionnaires.

Nous croyons inutile d'analyser ici les dispositions de la loi concernant les peines et le contentieux, ainsi que les dispositions transitoires ; on trouvera toutes ces dispositions dans le texte de la loi, que nous publions comme supplément, à la fin de l'ouvrage.

CONCLUSION

L'histoire des banques suisses nous montre un acheminement lent mais continu vers la création d'une banque centrale. Dans aucun pays d'Europe, les obstacles qu'a rencontrés cette évolution n'ont été plus considérables qu'en Suisse. Des difficultés inconnues ailleurs se sont opposées en Suisse à la prédominance *légal*e d'un seul établissement économique dans le pays entier. La source unique, la cause primordiale de toutes ces difficultés se trouvait dans l'organisation politique du pays. Union de cantons dont chacun garde avec fierté et jalousie son autonomie, la Suisse ne se soumet au processus de concentration économique qu'après une lutte acharnée.

L'apparition successive d'un grand nombre de banques d'émission était naturelle dans un Etat fédératif ; mais une fois apparues, les banques d'émission, s'appuyant sur la force cantonale, sur la tradition, sur la théorie du fait accompli, tenaient fortement à leur privilège. Les cantons eux-mêmes, tirant

de la multiplicité des banques, au moyen d'un impôt sur l'émission des banques privées et par l'exploitation des banques cantonales, un bénéfice considérable, s'opposaient à la création du monopole d'émission équivalent à la diminution des recettes cantonales. A cela s'ajoutait une question qui ne pouvait se poser dans tout autre pays, celle du siège principal de la future banque centrale. La seule question du siège fut cause, au moins formellement, de l'échec du projet de loi de 1899. C'est à ces difficultés qu'il faut attribuer le temps démesurément long qu'on employa en Suisse à la création d'une banque centrale.

Le premier projet d'une banque centrale apparaît en 1865 dans l'écrit de Burckhardt-Bischoff sur « les banques d'émission en Suisse et le besoin d'une circulation uniforme ». Mais ce n'est qu'en 1891 que le peuple suisse, par un changement constitutionnel investit le pouvoir central de la Fédération du droit exclusif « d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire ». Cependant, jusqu'en 1905, la Constitution suisse, en ce qui concerne le monopole de l'émission, est restée lettre morte ; la multiplicité des banques d'émission continuait à exister comme par le passé, sous le régime de la loi de 1881, tandis que des projets de loi ayant pour but d'appliquer la Constitution, furent repoussés l'un après l'autre. Comme idée, la banque centrale mit quarante ans (de 1865 à 1905) pour arriver au point final de son développement, et il ne lui a pas fallu moins de quatorze ans

pour passer de la théorie constitutionnelle à la réalité civile.

Mais à cela se borne la puissance de l'effet des conditions politiques ; les nécessités économiques, sans cesse réagissant contre l'exclusivisme et l'isolement cantonal, ont fini par triompher par la loi du 6 octobre 1905, créant la Banque nationale suisse.

LOI FÉDÉRALE
SUR
LA BANQUE NATIONALE SUISSE
(du 6 octobre 1905)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE
LA CONFÉDÉRATION SUISSE

*En exécution de l'article 39 révisé de la constitution fédérale, du
29 mai 1874 ;*

Vu le message du Conseil fédéral du 13 juin 1904 ;

DÉCRÈTE :

I. — Dispositions générales

ARTICLE PREMIER. — La Confédération confère le droit exclusif d'émettre des billets de banque à une banque centrale d'émission créée conformément aux dispositions de la présente loi sous le nom de :

« SWEIZERISCHE NATIONALBANK »
« BANQUE NATIONALE SUISSE »
« BANCA NAZIONALE SVIZZERA »

Cette banque jouit de la personnalité civile ; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

ARTICLE 2. — La Banque nationale a pour tâche principale de

servir, en Suisse, de régulateur du marché de l'argent et de faciliter les opérations de paiement. Elle se charge, en outre, sans frais, du service de trésorerie de la Confédération, en tant que ce service lui est confié.

ARTICLE 3. — La Banque nationale a son siège juridique et administratif à Berne, où ont lieu les assemblées générales des actionnaires, les séances du conseil de banque et aussi, dans la règle, celles du comité de banque.

Le siège de la direction générale est à Zurich.

Les villes de Berne et de Zurich sont tenues de mettre gratuitement à la disposition de la Banque un emplacement convenable pour les installations nécessaires, ou de payer une somme équivalente.

ARTICLE 4. — La Banque nationale est autorisée à établir des succursales à Berne et à Zurich ; elle peut aussi, après avoir entendu les gouvernements cantonaux, en établir dans les villes importantes de la Suisse et créer des agences dans les autres villes.

S'il y a contestation entre un canton et la Banque nationale au sujet de la création d'une succursale ou d'une agence, le Conseil fédéral tranche définitivement la question.

Chaque canton ou demi-canton ne possédant pas de succursale peut exiger qu'il soit établi une agence sur son territoire.

A la demande des gouvernements cantonaux, ces agences sont confiées aux Banques cantonales.

La Banque nationale est autorisée à acquérir à l'amiable et à exploiter, comme succursales, des banques existantes dont les opérations sont semblables aux siennes, en liquidant les affaires qui ne rempliraient pas cette condition.

ARTICLE 5. — Le fonds-capital de la Banque nationale est de cinquante millions de francs. Il est divisé en cent mille actions nominatives de cinq cents francs.

Le capital social doit être entièrement souscrit et la moitié (25.000.000 de francs) doit en être versée le jour où la banque commencera ses opérations. Le reste devra être versé à la date fixée par l'administration de la banque, moyennant un avertissement préalable de six mois.

Les actionnaires qui n'ont pas opéré leurs versements dans le délai fixé, sont tenus de payer un intérêt moratoire de 6 % l'an. Ils peuvent, si trois sommations légales par lettres recommandées

demeurent sans résultat, être déclarés déchus de leurs droits de souscripteurs, leurs versements partiels déjà effectués étant alors acquis à la banque.

De nouvelles actions seront émises en remplacement des actions ainsi annulées.

ARTICLE 6. — Le fonds capital est fourni par souscription, de la manière suivante :

Deux cinquièmes sont réservés aux cantons, proportionnellement au chiffre de leur population de résidence ordinaire, ou en leur lieu et place aux banques cantonales.

Un cinquième est réservé aux banques d'émission actuelles, proportionnellement à leur émission effective au 31 décembre 1904.

En cas de rachat d'une banque d'émission par la Banque nationale, le canton intéressé a un droit de préemption au cours du jour sur les actions possédées par cette banque d'émission.

Les deux cinquièmes restants, de même que les quotes-parts non souscrites des cantons et des banques d'émission, seront mis en souscription publique.

ARTICLE 7. — Le droit de souscrire, ainsi que celui de posséder des actions de la Banque nationale, sont subordonnés aux conditions suivantes :

Seuls les citoyens suisses ou les raisons sociales et les personnes morales domiciliées en Suisse, ou les corporations qui ont leur principal domicile en Suisse, auront le droit de souscrire des actions ou pourront, dans la suite, être inscrits comme propriétaires d'actions dans le registre des actionnaires.

Lors de la répartition des actions, la préférence sera donnée aux petits souscripteurs, de telle sorte qu'une action au moins soit attribuée à chaque souscripteur.

Il sera procédé de la même manière en cas d'augmentation ultérieure du capital social.

ARTICLE 8. — Le fonds capital de la Banque nationale peut être augmenté par une décision de l'Assemblée générale des actionnaires (art. 41, chiffre 4, et art. 42). Cette décision doit être approuvée par l'Assemblée fédérale, qui fixera les règles d'après lesquelles le nouveau capital-actions sera fourni.

ARTICLE 9. — Le transfert des actions de la Banque nationale s'opère par endossement.

Chaque transfert doit être approuvé par le comité de banque.

Toutefois, si l'approbation n'est pas donnée par l'unanimité des membres du comité, le conseil de banque statue.

En cas d'approbation, le comité de banque fait inscrire le transfert dans le registre des actionnaires, au siège de la Banque nationale, à Berne, ainsi que sur le titre même.

Dès l'inscription dans le registre des actionnaires, le transfert de l'action est légalement valable pour la Banque nationale, et les droits et obligations de l'ancien propriétaire de l'action passent au nouvel acquéreur.

ARTICLE 10. — La Banque nationale ne reconnaît comme actionnaires, et notamment comme possédant le droit de vote en assemblée générale, que les actionnaires inscrits dans son registre.

La Banque nationale n'admet qu'un titulaire pour chaque action.

Si une action devient la copropriété de plusieurs personnes, celles-ci doivent désigner un représentant collectif.

ARTICLE 11. — Les actions de la Banque nationale portent les signatures du président du conseil de banque et du président de la direction générale en fac-similé imprimé, et, en outre, la signature manuscrite du fonctionnaire chargé de la tenue du registre des actionnaires.

ARTICLE 12. — Les avis aux actionnaires sont donnés valablement par lettres recommandées, qui leur sont envoyées à la dernière adresse indiquée dans le registre des actionnaires, et par publication dans la *Feuille officielle suisse du commerce*.

La *Feuille officielle suisse du commerce* est désignée comme organe officiel pour les publications visées aux articles 665 et 669 du Code fédéral des obligations.

Pour l'avis de paiement des dividendes, il suffit d'une seule publication dans la *Feuille officielle suisse du commerce*, sans envoi d'une lettre chargée à chaque actionnaire.

ARTICLE 13. — La Banque nationale et ses succursales sont exemptes de tout impôt dans les cantons.

Sont réservées les lois cantonales sur les droits de mutation, ainsi que celles sur le timbre des effets de change et autres engagements. Ne sont exempts des droits de timbre que les actes émanant de la Banque nationale, les quittances qu'elle délivre, les mandats généraux et les chèques tirés sur elle (art. 830 à 837 du Code fédéral des obligations).

ARTICLE 14. — Les dispositions du titre vingt-sixième du Code fédéral des obligations sur les sociétés par actions sont applicables à la Banque nationale, dans les cas où la présente loi ne contient pas de prescriptions particulières sur l'organisation et l'administration de la banque.

II. — Des opérations de la Banque nationale

ARTICLE 15. — La Banque nationale étant une banque d'émission, de virement et d'escompte, elle n'est autorisée à faire que les opérations suivantes :

- 1° Emission de billets de banque, conformément aux dispositions de la présente loi.
- 2° Escompte d'effets de change sur la Suisse à l'échéance de trois mois au plus et portant au moins deux signatures notoirement solvables. Les effets de change d'agriculteurs reposant sur une opération commerciale sont assimilés aux autres effets de change.
- 3° Achat et vente d'effets de change et de chèques sur les pays étrangers à circulation monétaire métallique. Les effets devront être à l'échéance de trois mois au plus et porter au moins deux signatures notoirement solvables.
- 4° Avances à intérêts sur dépôts de titres et valeurs (avances sur nantissement), à l'exclusion d'actions, pour un terme maximum de trois mois.
- 5° Dépôts de fonds sans intérêts ; dépôts en compte-courant, avec intérêts, de fonds de la Confédération et des administrations placées sous la surveillance de la Confédération.
- 6° Virements et compensations, mandats et recouvrements.
- 7° Achat, pour son propre compte, d'obligations de la Confédération ou des cantons et d'Etats étrangers, stipulées au porteur et facilement réalisables ; ces opérations ne peuvent avoir lieu que pour un emploi temporaire des disponibilités de la banque.
- 8° Achat et vente pour son propre compte, et pour le compte de tiers, de matières d'or et d'argent (lingots ou monnaies étrangères) et avances sur ces matières.
- 9° Emission de certificats d'or et d'argent.
- 10° Gardé et administration de titres et d'objets de valeur.

11° Souscription, en commission et pour compte de tiers, à des emprunts de la Confédération et des cantons, à l'exclusion toutefois de toute participation à la prise ferme de ces emprunts.

ARTICLE 16. — La Banque nationale est tenue :

- 1° D'accepter sans frais, dans toutes ses succursales, des paiements au compte de la Confédération et de ses services et d'effectuer aussi des paiements pour leur compte, également sans frais, mais seulement jusqu'à concurrence de l'avoir de la Confédération auprès de la banque ;
- 2° De recevoir en dépôt, à la demande, de la Confédération, et de gérer sans frais les valeurs lui appartenant ou placées sous son administration.

ARTICLE 17. — La Banque nationale est tenue de publier régulièrement le taux d'escompte et le taux d'intérêt pour les avances. Elle publiera ses comptes annuels et, chaque semaine, l'état de son actif et de son passif.

III. — De l'émission, du remboursement et de la couverture des billets de banque. — De la couverture des autres engagements à courte échéance

ARTICLE 18. — La Banque nationale est autorisée à émettre des billets de banque suivant les besoins du commerce et aux conditions fixées par la présente loi ; elle est seule responsable de ces billets.

La confection, le retrait et la destruction des billets de banque ont lieu sous le contrôle du département fédéral des finances.

ARTICLE 19. — Les billets de banque sont émis en coupures de 50, 100, 500 et 1.000 francs.

Le Conseil fédéral peut, dans des circonstances extraordinaires, autoriser temporairement l'émission de coupures de 20 francs.

ARTICLE 20. — La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée par des espèces légales ou par des lingots d'or, dont la valeur est calculée au cours du jour, ou par des monnaies d'or étrangères, ou enfin par des effets de change escomptés sur la Suisse ou sur l'étranger.

La réserve métallique doit s'élever à 40 % au moins des billets

en circulation ; les effets de change doivent toujours porter deux signatures indépendantes l'une de l'autre.

ARTICLE 21. — La Banque nationale est en outre tenue de posséder en tout temps la contre-valeur de tous ses engagements à courte échéance ; cette contre-valeur doit consister en effets de change escomptés sur la Suisse ou sur l'étranger, en espèces légales, en monnaies d'or étrangères ou en lingots d'or.

Sont considérés comme engagements à courte échéance les engagements échus ou exigibles dans les dix jours.

ARTICLE 22. — La Banque nationale est tenue de rembourser ses billets au pair et en espèces légales :

a) A son siège, à Berne, à présentation et sans limitation du montant ;

b) Aux succursales et aux agences, dans la mesure où l'encaisse et leurs propres besoins le permettent, mais en tout cas après le délai nécessaire pour faire venir les espèces de la caisse centrale.

Le service du remboursement des billets dans les succursales et agences sera organisé de manière à répondre aux besoins de la place

ARTICLE 23. — La Banque nationale est tenue d'accepter en tout temps ses propres billets au pair, soit en paiement, soit pour former des dépôts.

Les caisses publiques fédérales sont de même tenues d'accepter en paiement, au pair, les billets de la Banque nationale.

Une obligation plus générale d'accepter des billets de la Banque nationale ne pourra être décrétée qu'en cas de nécessité, en temps de guerre.

ARTICLE 24. — La Banque nationale est tenue de rembourser intégralement tout billet détérioré, si le porteur en présente un fragment plus grand que la moitié, ou s'il en présente un fragment de moindre dimension et fournit la preuve que le reste du billet a été détruit.

Elle n'est pas tenue d'accorder un dédommagement pour les billets perdus ou complètement détruits.

ARTICLE 25. — Il est interdit à la Banque nationale et à ses succursales ou agences de remettre en circulation les billets usés ou détériorés.

**IV. — Reddition des comptes. — Bénéfice net
Fonds de réserve**

ARTICLE 26. — Les comptes de la Banque nationale doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral avant d'être présentés à l'assemblée générale des actionnaires.

Ils sont arrêtés à la fin de l'année civile.

Les bilans annuels doivent être établis conformément aux principes du Code fédéral des obligations.

ARTICLE 27. — Sur le bénéfice net accusé par le compte de profits et pertes de la banque, il est en premier lieu prélevé 10 % à verser au fond de réserve, sans que ce prélèvement puisse dépasser cinq cent mille francs pour un exercice.

Il est ensuite payé, au capital-actions effectivement versé, un dividende de 4 % au maximum.

Le bénéfice net restant est réparti comme suit :

1. Les cantons reçoivent les indemnités qui leur sont allouées par l'article 28 ;
2. L'excédent éventuel revient, sous réserve de l'article 29, pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. La répartition à ces derniers a lieu sur la base de leur population de résidence ordinaire constatée par le recensement fédéral le plus récent.

ARTICLE 28. — L'indemnité annuelle qui, à teneur de l'art. 27, 3^e alinéa, doit être versée par la Banque nationale à la Confédération et abandonnée par celle-ci aux cantons, se compose des éléments suivants :

a) De cinquante centimes par cent francs de l'émission autorisée au 31 décembre 1904 sur le territoire de chaque canton ;

b) De trente centimes par tête de la population de résidence ordinaire de chaque canton constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Pendant la période de trois ans fixée à l'article 86 de la présente loi pour le retrait des billets, l'indemnité prévue sous lettre a sera calculée non sur le total de l'émission, mais sur le montant des billets livrés à l'autorité de contrôle pour les détruire et seulement à dater du moment de la livraison. Les montants en espè-

ces payés en lieu et place des billets non retirés sont assimilés aux billets livrés. Ce n'est qu'à la fin de la période de retrait de trois ans, que les cinquante centimes par cent francs de l'émission autorisée doivent être entièrement versés.

A partir du sixième exercice d'exploitation de la Banque nationale, c'est-à-dire dès la troisième année d'exploitation normale après la période de retrait des billets, le calcul de l'indemnité aux cantons sera modifié comme il suit ; la cote basée sur l'émission se réduira annuellement de cinq centimes et la cote basée sur la population de résidence ordinaire s'augmentera chaque année de cinq centimes, de sorte que, dès la quinzième année d'exploitation, la partie de l'indemnité déterminée par l'importance de l'émission sera complètement supprimée. A partir de ce quinzième exercice, il ne restera plus à verser à chaque canton que l'indemnité de quatre-vingts centimes par tête de population.

La fixation de la somme due annuellement à chaque canton a lieu par le Conseil fédéral.

ARTICLE 29. — Si, dans un exercice, le bénéfice réalisé par la Banque nationale est insuffisant pour payer intégralement la redevance abandonnée aux cantons, la Caisse fédérale avancera les sommes nécessaires pour combler l'insuffisance. Ces avances seront remboursées à la Confédération avec les intérêts à 3 $\frac{1}{2}$ % l'an, dès que les bénéfices nets de la Banque le permettront. La répartition supplémentaire prévue à l'article 27, alinéa 3, chiffre 2, n'aura lieu que lorsque la Confédération aura été remboursée de ses avances.

ARTICLE 30. — Pour couvrir les pertes éventuelles sur le fonds-capital, il sera formé un fonds de réserve, qui devra être alimenté jusqu'à ce qu'il ait atteint 30 % du fonds-capital versé.

Le fonds de réserve fait partie du fonds de roulement de la banque.

Si le fonds de réserve, après avoir atteint son montant maximum de 30 % du fonds capital versé, est mis à contribution pour couvrir des pertes, on devra de nouveau l'alimenter jusqu'à ce qu'il remonte à 30 % du fonds-capital versé.

V. — Organes de la Banque nationale

ARTICLE 31. — Les organes de la Banque nationale sont ;

a) *Pour la surveillance et le contrôle :*

- L'assemblée générale des actionnaires ;
- Le conseil de banque ;
- Le comité de banque ;
- Les comités locaux ;
- La commission de contrôle ;

b) *Pour la direction :*

- La direction générale ;
- Les directions locales.

1° DES DIFFÉRENTS ORGANES DE LA BANQUE

a) *L'assemblée générale des actionnaires*

ARTICLE 32. — Tout actionnaire inscrit au registre des actions, ou son fondé de pouvoirs dûment autorisé, a le droit de prendre part à l'assemblée générale. Ce fondé de pouvoirs doit être lui-même actionnaire.

Toutes les actions inscrites à un seul nom ne peuvent être représentées que par une seule personne.

Le conseil de banque édictera les prescriptions nécessaires sur la forme de la procuration.

ARTICLE 33. — L'assemblée générale est convoquée par le président du conseil de banque, trois semaines au moins avant le jour de la réunion.

Le président du conseil de banque peut, s'il juge le cas urgent, réduire ce délai à huit jours.

La convocation doit indiquer l'ordre du jour. Les propositions que dix actionnaires au moins présentent par écrit au conseil de banque avant l'expédition de la convocation, doivent aussi figurer à l'ordre du jour.

Il ne peut être prise aucune décision sur des objets qui ne figurent pas à l'ordre du jour, excepté toutefois sur la proposition

qui serait faite à l'assemblée générale même de convoquer une assemblée générale extraordinaire. Les propositions et les délibérations qui ne doivent pas être suivies d'un vote n'ont pas besoin d'être annoncées d'avance.

ARTICLE 34. — La présidence de l'assemblée générale est exercée par le président du conseil de banque, ou, s'il est empêché, par le vice-président, ou au besoin par un autre membre du comité de banque désigné à cet effet par le conseil de banque.

Les scrutateurs sont nommés par l'assemblée générale pour la durée de la réunion, à la majorité absolue des membres présents et à main levée. Les membres du conseil de banque ne peuvent pas être élus scrutateurs.

Les délibérations et les décisions de l'assemblée générale sont consignées aux procès-verbaux, qui doivent être signés par le président, par le secrétaire et par les scrutateurs.

Les extraits de ces procès-verbaux doivent être certifiés conformes par la présidence et par un autre membre du conseil de banque.

Le secrétaire est désigné par le conseil de banque.

ARTICLE 35. — Il est tenu une liste de présence, qui doit contenir les noms et domiciles des actionnaires présents ou représentés à l'assemblée générale et le nombre des actions représentées par chacun d'eux.

La liste de présence doit également être signée par le président, par le secrétaire et par les scrutateurs.

Lorsqu'il s'agit de résolutions pour la validité desquelles la loi exige un acte authentique, un notaire public doit assister aux délibérations et rédiger cet acte.

ARTICLE 36. — Les actionnaires doivent déposer leur demande de carte d'admission pour l'assemblée générale au moins trois jours avant la date de l'assemblée, auprès des succursales ou des agences. La délivrance des cartes d'admission se fait conformément aux inscriptions contenues dans le registre des actions.

ARTICLE 37. — L'assemblée générale délibère valablement pourvu qu'au moins trente actionnaires, représentant au moins dix mille actions, soient présents.

Si à la première convocation l'assemblée générale n'est pas en nombre, une nouvelle assemblée doit être convoquée immédiatement ; celle-ci peut alors délibérer valablement, quel que soit

le nombre des actionnaires présents et des actions représentées. Sont réservées les dispositions de l'article 42 de la présente loi.

ARTICLE 38. — Chaque action donne droit à une voix ; aucun actionnaire privé ne pourra toutefois disposer de plus de cent voix.

ARTICLE 39. — Sous réserve des dispositions de l'article 42 de la présente loi, l'assemblée générale prend ses décisions à la majorité absolue des voix représentées. En cas d'égalité du nombre des voix, le président départage. Les votations ont lieu dans la règle à main levée, mais au scrutin secret lorsque le président ou que cinq actionnaires présents en font la demande. L'élection des membres du conseil de banque dont la nomination appartient à l'assemblée générale, ainsi que celle des membres et des suppléants de la commission de contrôle doivent avoir lieu au scrutin secret.

ARTICLE 40. — L'assemblée générale ordinaire doit se réunir chaque année, au plus tard au mois d'avril, pour prendre connaissance du rapport de gestion et des comptes annuels, ainsi que pour décider de l'emploi du bénéfice net, conformément aux articles 27 et 28.

Le rapport écrit de la commission de contrôle doit être lu avant le vote.

L'acceptation sans réserve des comptes implique décharge, pour les organes de l'administration, de leur gestion pendant l'exercice.

Des assemblées générales extraordinaires ont lieu lorsque le conseil de banque ou les contrôleurs le jugent nécessaire.

En outre, des assemblées générales extraordinaires doivent être convoquées lorsque l'assemblée générale le décide, ou lorsque des actionnaires possédant ensemble le dixième au moins du fonds-capital, en présentent la demande signée par eux, avec indication du but de la convocation.

ARTICLE 41. — Outre les objets mentionnés à l'article 40, premier alinéa, qui doivent être liquidés par l'assemblée générale ordinaire annuelle, celle-ci a encore dans ses compétences les objets suivants :

- 1° Nomination de quinze membres du conseil de banque ;
- 2° Nomination de la commission de contrôle ;
- 3° Décision sur toutes les affaires de la banque que le conseil

de banque lui soumet de sa propre initiative, ou qui lui sont soumises en vertu de l'article 40, cinquième alinéa, de la présente loi.

- 4° Décision sur l'augmentation du fonds-capital, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale ;
- 5° Propositions à faire au Conseil fédéral, pour être transmises à l'Assemblée fédérale, relativement à des modifications de la présente loi ;
- 6° Décision sur le renouvellement ou la liquidation de la société, un an au moins avant l'expiration du privilège (art. 76, alinéa 4) sous réserve, en ce qui concerne le renouvellement, des limites fixées à la Banque nationale pour l'exercice du monopole des billets de banque ;
- 7° Décision sur l'acquisition de banques existantes (art. 4, alinéa 5).

ARTICLE 42. — Les augmentations du fonds-capital et les propositions au Conseil fédéral en vue de modifier la présente loi ne peuvent être votées par l'assemblée générale que si le quart au moins de toutes les actions est représenté ; de même, les décisions concernant le renouvellement ou la liquidation de la Société, conformément à l'art. 41, chiffre 6, ne pourront être prises valablement que si la moitié au moins de toutes les actions est représentée à l'assemblée.

Si l'assemblée n'est pas en nombre à la première convocation, une seconde assemblée doit être convoquée pour une date d'au moins trente jours plus éloignée. Cette seconde assemblée pourra délibérer valablement sur les objets prévus alors même que le nombre des actions exigé au premier alinéa du présent article, ne serait pas représenté, ce dont il devra être fait mention dans la seconde convocation.

Pour qu'une décision au sujet du renouvellement ou de la liquidation après expiration de la concession soit valable, elle doit réunir les deux tiers au moins de tous les votes exprimés.

b) *Le Conseil de banque*

ARTICLE 43. — Le conseil de banque se compose de quarante membres nommés pour quatre ans, et dont quinze sont désignés par l'assemblée générale des actionnaires et vingt-cinq par le

Conseil fédéral. L'année comprend la période entre la clôture d'une assemblée générale ordinaire et la clôture de l'assemblée ordinaire suivante.

ARTICLE 44. — Les membres du conseil de banque doivent être citoyens suisses et résider en Suisse. Le conseil devra comprendre, à côté des représentants de la finance, ceux du commerce, de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture.

ARTICLE 45. — La nomination des quarante membres du conseil de banque a lieu de la manière suivante :

Le Conseil fédéral nomme en premier lieu le président et le vice-président ;

L'assemblée générale nomme ensuite quinze membres et donne connaissance au Conseil fédéral des nominations qu'elle a faites. Le Conseil fédéral procède alors à la nomination des vingt-trois autres membres dont cinq au plus peuvent faire partie des Chambres fédérales et cinq au plus des gouvernements cantonaux.

Dans le choix de ces vingt-trois membres, une représentation équitable sera assurée aux principales places de banque et aux principaux centres du commerce et de l'industrie. Les membres du conseil de banque ne sont pas tenus de déposer des actions.

ARTICLE 46. — Le conseil de banque est chargé de la surveillance générale, de la marche et de la direction des affaires de la Banque nationale.

Il statue sur toutes les questions dont la solution n'est pas expressément réservée par la présente loi à d'autres organes de la banque.

Il est chargé spécialement :

- 1° De nommer cinq membres du comité de banque ;
- 2° De nommer les comités locaux ;
- 3° De soumettre au Conseil fédéral des propositions qui ne lient pas ce dernier, pour la nomination de la direction générale et des directions locales ;
- 4° D'examiner et d'adopter définitivement les règlements et les rapports, ainsi que les comptes annuels, élaborés ou arrêtés par le comité de banque, de concert avec la direction générale et qui doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral ;
- 5° D'édicter des prescriptions concernant le transfert d'actions (art. 9) ;
- 6° De fixer les traitements, conformément à l'article 64 ;

7° D'arrêter et de préparer les propositions à faire à l'assemblée générale ;

8° De prendre toutes décisions concernant la conclusion d'affaires d'une importance supérieure à cinq millions de francs, ou l'estimation du crédit de clients de la banque lorsqu'il s'agit de sommes dépassant trois millions de francs.

S'il s'agit de la conclusion d'affaires ou de l'ouverture de crédits dont le montant dépasse la cinquième partie du fonds-capital, le conseil de banque ne peut prendre de décision valable qu'avec l'assentiment d'au moins trente membres. Le même quorum sera nécessaire pour toute nouvelle ouverture de crédit au-delà du montant ci-dessus.

Dans tous les autres cas, les décisions sont prises à la majorité absolue des voix ; en cas d'égalité du nombre des voix, le président départage.

ARTICLE 47. — Les délibérations du conseil de banque sont consignées dans un procès-verbal, qui, après approbation, doit être signé par le président et par le secrétaire. Le secrétaire est désigné par le conseil de banque.

ARTICLE 48. — Tous les actes et documents émanant du conseil de banque doivent être revêtus de la signature du président du conseil et d'un membre de la direction générale.

ARTICLE 49. — Les membres du conseil de banque peuvent se retirer en tout temps, mais le conseil doit être informé de leur intention trois mois d'avance.

S'il y a lieu de pourvoir au remplacement de membres du conseil de banque élus par l'assemblée générale, l'élection des nouveaux membres doit se faire dans la plus prochaine assemblée générale ordinaire. Toutefois, si le nombre des membres élus par l'assemblée générale est réduit à douze, une assemblée générale extraordinaire doit être convoquée pour procéder à l'élection des remplaçants.

Si les membres à remplacer sont nommés par le Conseil fédéral, cette autorité procédera aussitôt que possible à la nomination des remplaçants.

Les nominations de remplaçants ont lieu chaque fois pour le reste de la période administrative.

Les nominations périodiques de renouvellement se font conformément aux prescriptions énoncées ci-haut, pour la composition du conseil de banque.

Les membres sortants sont rééligibles.

ARTICLE 50. — Le Conseil de banque se réunit au moins une fois par trimestre ; il peut cependant aussi être convoqué extraordinairement par la présidence ou à la demande de dix membres.

Pour que les délibérations soient valables, la présence de la majorité des membres est nécessaire.

Si les membres du conseil de banque ne peuvent se réunir en nombre, la présidence est autorisée à convoquer comme remplaçants des membres des comités locaux ; dans ce cas, un roulement équitable doit avoir lieu.

c) *Le comité de banque*

ARTICLE 51. — Un comité de banque de sept membres, nommé pour la durée d'une période administrative de quatre ans, est chargé, en sa qualité de délégation du conseil de banque, de la surveillance et du contrôle régulier de la gestion de la Banque nationale.

Ce comité comprend le président, le vice-président du conseil de banque et cinq autres membres ; ces derniers sont nommés par le conseil de banque. Un canton ne peut être représenté dans le comité par plus d'un membre.

Le conseil de banque désigne en outre trois suppléants comme remplaçants des membres empêchés.

Les séances du comité de banque ont lieu aussi souvent que les affaires l'exigent et au moins une fois par mois.

Lorsqu'il s'agit d'affaires que la direction générale envisage comme particulièrement urgentes, ou bien de trop peu d'importance pour justifier la convocation d'une réunion extraordinaire, les décisions peuvent être prises valablement par voie de circulaire. Toutes les décisions par voie de circulaire doivent être soumises, dans la plus prochaine réunion, à une nouvelle discussion, puis être consignées au procès-verbal.

ARTICLE 52. — Le comité de banque est chargé de l'examen préalable de toutes les affaires à traiter par le conseil de banque. Il donne son préavis sur la fixation du taux officiel d'escompte et du taux d'intérêt des avances.

Toutes les affaires ou estimations de crédit supérieures à la somme d'un million de francs et qui, en vertu de l'article 46, chif-

fre 8, ne sont pas de la compétence du conseil de banque, doivent être soumises à l'approbation du comité de banque.

Le comité de banque doit présenter au conseil de banque pour être transmises au Conseil fédéral, des propositions pour la nomination de la direction générale et des directions locales. Le Conseil fédéral n'est pas lié par ces propositions.

Le comité de banque nomme, sur la proposition de la direction générale, mais sans être lié par cette proposition, tous les employés de la banque dont le traitement dépasse 4.000 francs, à moins que cette nomination n'appartienne au Conseil fédéral. S'il s'agit d'employés des succursales, le comité de banque doit, au préalable, requérir les propositions tant des comités locaux intéressés que des directions locales. Si les propositions de ces deux organes concordent avec celles de la direction générale, les propositions lient le comité de banque.

Sur la proposition de la direction générale, mais sans être lié par cette proposition, le comité de banque nomme les fondés de pouvoirs :

- a) dans les divisions de la direction générale ;
- b) dans les succursales, après avoir pris l'avis tant des comités locaux intéressés que des directions locales.

d) *Les Comités locaux*

ARTICLE 53. — La surveillance des succursales est exercée par des comités locaux. Ces comités se composent suivant l'importance de la place, de 3 ou de 4 membres, nommés par le conseil de banque, pour la durée d'une période administrative de 4 ans, de préférence parmi les négociants et industriels notables de la place et des environs.

Les comités locaux ont un droit de préavis lors de la nomination des directions locales. S'il s'agit de la nomination d'employés de leur succursale dont le traitement dépasse 4.000 francs, ils doivent présenter des propositions au comité de banque. Ces propositions ne lient pas le comité.

Les membres du conseil de banque résidant dans une localité où une succursale est établie peuvent faire partie du comité local.

Le comité de banque désigne, parmi les membres du comité local, le président de ce comité et son remplaçant.

Les comités locaux se réunissent aussi souvent que les affaires

l'exigent ; leurs décisions ne sont valables que si la majorité absolue des membres est présente.

e) *La Commission de contrôle*

ARTICLE 54. — La commission de contrôle est nommée chaque année par l'assemblée générale ordinaire, pour l'exercice suivant ; elle se compose de trois membres et de trois suppléants. Les non actionnaires sont également éligibles. La commission de contrôle est chargée de vérifier les comptes annuels et le bilan et de soumettre à l'assemblée générale un rapport écrit sur cette opération.

Ce rapport sera chaque fois porté à la connaissance du Conseil fédéral.

La commission de contrôle a le droit absolu de prendre, en tout temps, connaissance de tout le fonctionnement de la Banque nationale en observant toutefois les prescriptions de l'article 61.

f) *La Direction générale*

ARTICLE 55. — La direction générale est l'autorité dirigeante et exécutive de la banque ; elle est chargée de prendre, sous réserve des dispositions des articles 46 et 52 de la présente loi et conformément aux règlements et ordres de service, toutes les mesures et dispositions que comportent les tâches et le but de la Banque nationale. En particulier, la direction générale fixe le taux officiel de l'escompte et le taux de l'intérêt des avances, mais seulement après avoir pris l'avis du comité de banque et celui des directeurs des principales succursales de la banque.

La direction générale nomme les fonctionnaires et employés de l'administration centrale, en tant que ceux-ci ne doivent pas être nommés par le conseil fédéral ou par le comité de banque.

La direction générale représente la Banque nationale vis-à-vis des tiers ; elle est l'autorité placée immédiatement au-dessus de tous les fonctionnaires et employés de l'administration centrale et au-dessus des directions locales.

ARTICLE 56. — La direction générale se compose de trois membres, dont deux résident à Zurich, le troisième à Berne.

Les membres de la direction générale sont nommés par le Conseil fédéral, sur la proposition du conseil de banque et pour

une période de six ans. Le Conseil fédéral n'est pas lié par la proposition du conseil de banque.

Le Conseil fédéral désigne, parmi les membres de la direction générale un président et un vice-président.

Les affaires sont réparties entre trois départements. Le département chargé de l'escompte et des virements et celui préposé au contrôle ont leur siège à Zurich ; le département chargé de l'émission des billets de banque, de la gestion de la réserve métallique et des relations avec l'administration fédérale et les chemins de fer fédéraux a son siège à Berne.

Dans l'administration de leurs départements, les directeurs exécutent les décisions et instructions de la direction générale.

Une ordonnance du Conseil fédéral, qui sera soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale réglera en détail la répartition des affaires ci-dessus prévue.

g) *Les Directions locales*

ARTICLE 57. — Les directions locales sont composées d'un directeur et d'un sous-directeur, nommés par le Conseil fédéral pour une période de six ans. Cette nomination a lieu sur la proposition du conseil de banque, qui doit avoir pris l'avis des comités locaux intéressés. La présentation du conseil de banque ne lie pas le Conseil fédéral. Les directions locales sont chargées, sous leur responsabilité, de la direction et de la gestion des succursales de la banque, conformément aux instructions de la direction générale et aux règlements.

Elles nomment les fonctionnaires et employés des succursales, en tant que ceux-ci ne doivent pas être nommés par le comité de banque. Les fonctionnaires et les employés des succursales sont placés sous les ordres immédiats de leur direction locale.

2° DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE 58. — Les membres des comités locaux, de la commission de contrôle, de la direction générale et des directions locales, doivent être citoyens suisses et résider en Suisse.

ARTICLE 59. — Les membres de l'Assemblée fédérale, des gouvernements cantonaux et du conseil de banque ne peuvent faire partie ni de la direction générale, ni des directions locales.

ARTICLE 60. — La signature collective de deux des personnes autorisées à signer au nom de la Banque nationale est nécessaire pour engager valablement celle-ci. Des dispositions spéciales à cet égard seront fixées par un règlement établi dans les limites de l'article 52, cinquième alinéa.

ARTICLE 61. — Les personnes composant l'administration de la Banque nationale, de même que tous ses fonctionnaires et employés, sont tenus de garder le secret le plus absolu sur les relations d'affaires de l'établissement avec ses clients.

ARTICLE 62. — Tous les fonctionnaires et employés à traitement fixe de la Banque nationale ont la qualité de fonctionnaires fédéraux ; les dispositions de la législation fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération leur sont applicables.

Les membres de la direction générale et des directions locales, ainsi que tous les autres fonctionnaires et employés, peuvent être destitués par une décision motivée de l'autorité qui les a nommés.

ARTICLE 63. — Un règlement, élaboré par le conseil de banque et qui devra être soumis à l'approbation du Conseil fédéral, fixera les compétences des autorités de la banque et leurs rapports réciproques, ainsi que le minimum et le maximum des traitements ; il règlera d'une manière générale tout ce qui a rapport à la gestion.

La fixation du minimum et du maximum des traitements doit être soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

ARTICLE 64. — Les traitements de tous les fonctionnaires de la Banque nationale seront fixés par le conseil de banque, dans les limites du maximum et du minimum prévu par le règlement, sur une proposition du comité de banque et de la direction générale. Cette proposition ne lie pas le conseil de banque.

Il n'est pas accordé de tantièmes.

VI. — De la surveillance de la Confédération et de son concours à l'administration de la banque

ARTICLE 65. — En vertu de l'article 39 de la constitution fédérale, la Confédération exerce la surveillance générale sur la Banque nationale et concourt à son administration :

- 1° Par ses représentants dans les autorités de la banque, nommés par le Conseil fédéral ;

- 2° Par la nomination de la direction générale et des directions locales ;
- 3° Par l'approbation, réservée au Conseil fédéral, des règlements, du rapport de gestion et des comptes annuels ;
- 4° Par un rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale ;
- 5° Par les organes spéciaux relevant du département fédéral des finances, dont la nomination est réservée exclusivement au Conseil fédéral et dont les fonctions sont déterminées par la loi sur l'organisation du département des finances.

VII. — Dispositions pénales

ARTICLE 66. — Celui qui, dans le but de les mettre en circulation comme authentiques, aura confectionné de faux billets de banque, sera puni de la réclusion jusqu'à vingt ans.

ARTICLE 67. — Celui qui aura attribué à des billets de banque authentiques une valeur supérieure à celle qu'ils représentent, dans le but de les mettre en circulation avec cette valeur, sera puni de la réclusion jusqu'à cinq ans ou de l'emprisonnement jusqu'à six mois au moins.

ARTICLE 68. — Celui qui sciemment aura mis en circulation comme authentiques des billets de banque faux ou altérés sera puni de la réclusion jusqu'à trois ans.

Celui qui aura mis en circulation comme authentiques des billets de banque qu'il avait reçus comme tels, mais qu'il avait ultérieurement reconnus être faux ou altérés, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou de l'amende jusqu'à cinq mille francs.

ARTICLE 69. — Celui qui aura confectionné ou se sera procuré des gravures, planches, clichés ou autres formes en vue de la contrefaçon ou de l'altération de billets de banque sera puni de la réclusion jusqu'à cinq ans ou de l'emprisonnement de six mois au moins.

ARTICLE 70. — Celui qui aura confectionné ou répandu, à titre d'annonce, de réclame ou de simple plaisanterie, des imprimés ou vignettes imitant les billets de banque, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à trois mois ou de l'amende jusqu'à 500 francs.

ARTICLE 71. — Les billets de banque faux ou altérés seront détruits, ainsi que les gravures, planches, clichés ou autres formes ayant servi ou pouvant servir à leur confection ou à leur altération,

ARTICLE 72. — Celui qui, contrairement aux prescriptions de l'article 39 révisé de la constitution fédérale, aura émis des billets de banque ou toute autre monnaie fiduciaire sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an, ou d'une amende du quadruple de la valeur représentée par les billets émis sans autorisation, sans qu'elle puisse être inférieure à cinq mille francs.

ARTICLE 73. — Les dispositions des articles 66 à 72 sont applicables en ce qui concerne les certificats d'or et d'argent prévus à l'article 15, chiffre 9.

ARTICLE 74. — Les peines prévues aux articles 66 à 73 de la présente loi sont de même applicables aux délits commis sur territoire étranger. Sont applicables, en outre, les dispositions générales du Code pénal fédéral.

La répression des délits rentre dans la juridiction pénale fédérale.

VIII. — Durée du privilège de la Banque nationale

ARTICLE 75. — La durée du privilège de la Banque nationale pour l'émission des billets de banque est fixée à vingt ans, à partir du jour de l'ouverture de la banque.

ARTICLE 76. — La décision relative au renouvellement ou non-renouvellement du privilège de la Banque nationale, ainsi qu'à la reprise éventuelle de la Banque par la Confédération, a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale.

Dans le cas où la Confédération voudrait renouveler le privilège, la durée du nouveau privilège sera chaque fois de dix ans.

Dans le cas où la Confédération ne voudrait pas renouveler le privilège, elle se réserve le droit, moyennant une dénonciation préalable d'un an, de reprendre la Banque nationale avec actif et passif, sur la base d'un bilan établi d'un commun accord ou, en cas de contestation, par arrêt du Tribunal fédéral.

Si l'Assemblée générale vote la liquidation de la Société (art. 41, chiffre 6), la Confédération peut reprendre la banque dans les mêmes conditions.

ARTICLE 77. — En cas de transfert de la Banque nationale à la Confédération, les actions sont remboursées à leur valeur nominale, avec intérêt de 4 % pendant la durée de la liquidation.

Le fonds de réserve, en tant qu'il ne doit pas servir à couvrir des pertes, est réparti comme suit :

un tiers à la Confédération pour être versé à la nouvelle banque d'émission ;

un tiers aux cantons, en proportion de leur population ;

un tiers aux actionnaires.

Le solde de l'actif est attribué à la nouvelle banque d'émission de la Confédération.

IX. — Contentieux

ARTICLE 78. — Le Tribunal fédéral connaît en instance unique :

a) de toutes les contestations de droit privé résultant de l'émission des billets de banque ;

b) des contestations s'élevant entre la Confédération, les cantons et les autres propriétaires d'actions, ou avec la Banque nationale, au sujet des bénéfices nets ou du bénéfice de liquidation ;

c) des contestations relatives à la fixation du bilan pour le cas où la banque passerait à la Confédération (art. 76, troisième alinéa).

Les tribunaux ordinaires connaissent de tous les autres différends d'ordre juridique avec la Banque nationale.

X. — Dispositions transitoires

ARTICLE 79. — Après la promulgation de la présente loi, le Conseil fédéral invitera les cantons et les banques d'émission à indiquer dans quelle proportion ils veulent participer à la formation du fonds-capital de la Banque nationale, conformément à l'article 6.

Le Conseil fédéral fixera l'époque de l'émission des deux cinquièmes du fonds-capital réservés à la souscription publique.

ARTICLE 80. — Après que le fonds-capital aura été souscrit, le Conseil fédéral nommera le président et le vice-président du conseil de banque, conformément à l'article 45.

Lorsque le premier versement sur le fonds-capital aura été effectué, les actionnaires seront convoqués par le département fédéral des finances à une assemblée constituante présidée par le chef de ce département en qualité de représentant du Conseil

fédéral ; cette assemblée procédera, conformément aux articles 41, 43 et 45 de la présente loi, à la nomination de quinze membres du conseil de banque.

ARTICLE 81. — Dès que le Conseil fédéral de son côté aura complété le conseil de banque par la nomination de vingt-trois autres membres et l'aura ainsi porté au chiffre prescrit de quarante membres, le conseil de banque sera convoqué pour désigner le comité de banque.

ARTICLE 82. — Le comité de banque entrera en fonctions immédiatement, dans la mesure du possible. Il devra notamment soumettre au Conseil fédéral, dans le plus bref délai, des propositions pour la nomination des membres de la direction générale.

ARTICLE 83. — Après que la nomination d'au moins deux membres de la direction générale aura eu lieu, le conseil de banque, sur les propositions de la direction générale, accompagnées d'un préavis du comité de banque, devra prendre toutes les autres mesures nécessaires pour l'organisation et l'ouverture des opérations de la banque.

A l'exception du premier versement, qui devra être appelé par le Conseil fédéral, les autres versements de capital sur les actions souscrites seront ordonnés par le conseil de banque après approbation préalable par le Conseil fédéral.

Les frais occasionnés pendant la période d'organisation seront avancés par la Confédération, mais devront lui être remboursés.

ARTICLE 84. — Dès la date de son inscription au registre du commerce, la Banque nationale sera considérée comme constituée.

Elle pourra commencer ses opérations aussitôt que :

- 1° la moitié du fonds-capital aura été versée ;
- 2° l'administration centrale et celle des succursales, sur quatre places de banque suisses, au moins, auront été organisées ;

Les autres nominations définitives d'autorités de surveillance, de fonctionnaires et d'employés se feront à ce moment.

A partir de ce moment commencera la première période administrative des autorités de surveillance, fonctionnaires et employés déjà nommés, ainsi que des autres organes de la Banque nationale.

ARTICLE 85. — Dès la promulgation de la présente loi, le Conseil fédéral est autorisé à refuser toute demande de nouvelles émissions ou d'augmentation des émissions existantes de billets

de banque sur la base de la loi fédérale concernant l'émission et le remboursement des billets de banque, du 8 mars 1881.

ARTICLE 86. — Le retrait des billets des banques d'émission actuelles devra s'effectuer dans un délai de trois années au plus à partir du jour où la banque aura commencé ses opérations ; à cet effet, chaque banque sera tenue d'envoyer à la fin de chaque trimestre, en billets destinés à être détruits, le douzième au moins du montant nominal de son émission effective au jour de l'ouverture de la Banque nationale. En cas d'insuffisance de billets, la somme sera complétée par des espèces.

Toutefois, si le montant des billets envoyés par une banque d'émission dans le courant d'un trimestre dépasse le douzième ci-dessus, l'excédent sera porté au compte du trimestre suivant.

Les billets destinés à être détruits seront envoyés à l'autorité de contrôle instituée par la Confédération et les espèces à la Banque nationale.

La Banque nationale facilitera autant que possible aux banques d'émission actuelles, par des avances sur dépôt de titres et valeurs dans le sens de l'article 15, chiffre 4, la liquidation de leurs affaires d'émission et le retrait de leurs billets.

ARTICLE 87. — A l'expiration du dernier délai d'envoi, chaque banque d'émission remettra à la Banque nationale une liste détaillée de ses billets non rentrés. La Banque nationale se charge, ainsi que ses ayants cause éventuels, de rembourser ces billets pendant un délai de trente ans à partir du terme ci-dessus. Après ce délai, la contre-valeur des billets non présentés au remboursement sera acquise au fonds suisse des invalides.

La Banque nationale prend l'engagement, dès le jour où remise lui en aura été faite, de rembourser tous les billets non rentrés des banques qui, avant l'expiration du délai final, lui délivreraient la contre-valeur de ces billets.

ARTICLE 88. — Sous réserve des dérogations déjà consacrées par les présentes dispositions transitoires, la loi fédérale du 8 mars 1881 sur l'émission et le remboursement des billets de banque, ainsi que les ordonnances et règlements d'exécution, restent applicables tant à l'autorité de contrôle qu'aux banques d'émission actuelles, jusqu'au moment où ces dernières se seront libérées de tous leurs engagements envers les porteurs de billets.

ARTICLE 89. — Pendant le délai fixé pour le retrait des billets, la Banque nationale et toutes ses succursales accepteront en paiement les billets des banques d'émission actuelles et en opéreront gratuitement le recouvrement dans un délai de trois jours,

à charge de réciprocité, et aussi longtemps que les banques d'émission rembourseront régulièrement leurs propres billets.

ARTICLE 90. — Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer la date de son entrée en vigueur.

Ainsi décrété par le Conseil des Etats.

Berne, le 6 octobre 1905.

Le Président, E. HISLER.

Le Secrétaire, SCHATZMANN

Ainsi décrété par le Conseil national.

Berne, le 6 octobre 1905.

Le Président, SCHOBINGER

Le Secrétaire, RINGIER

Le Conseil fédéral arrête :

La loi fédérale ci-dessus sera publiée dans la *Feuille fédérale*

Berne, le 7 octobre 1905.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le Président de la Confédération,

RUCHET

Le Chancelier de la Confédération

RINGIER.

BIBLIOGRAPHIE

- E. PICTET. — Des banques de circulation en Suisse. Genf, 1863.
- A. BURCKHARDT-BISCHOFF. — Die Zettelbanken in der Schweiz. Basel, 1868.
- M. WIRTH. — Die schweizerischen Zettelbanken (Zeitschrift für schweizerische Statistik).
- BURCKHARDT-BISCHOFF. — Mémoire sur la question des banques (Zeitschrift für schweizerische Statistik), 1866.
- Drei Gutachten über das schweizerische Banknotenwesen. Veröffentlicht von dem schweizerischen Handels- und Industrieverein, 1871.
- S. KAISER. — Dichtung und Wahrheit. Zürich, 1879.
- F. FREY. — Die Banknotenfrage und die schweizerischen Emissionsbanken. Basel, 1879.
- CRAMER-FREY. — Die Regulirung des Banknotenwesens in der Schweiz. Zürich, 1880.
- Gegen die schweizerische Staatsbank, 1894.
- Zur Reform des schweizerischen Banknotenwesens. Zürich, 1885.
- Das schweizerische Banknotenwesen. Zürich, 1887.
- W. SPEISER. — Untersuchungen über das Banknotenwesen in der Schweiz (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1887).

W. SPEISER. — Einige Bemerkungen zu der Schrift von F. Schweizer (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1888).

— Die Banknotenfrage. Referat, 19 mars 1891.

— Die Neuordnung des Banknotenwesens (Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1891).

F. SCHWEIZER. — Zur Beurtheilung des schweizerischen Banknotenwesens (Zeitschrift für schweiz. Statistik, 1888).

D^r J. WOLF. — Zur Reform des schweizerischen Bankwesens. Zürich, 1888.

CH. SCHERER. — Le billet de banque en Suisse. Genf, 1892.

A. SANDOZ. — Les banques suisses d'émission (schweizerische Zeitschrift für Statistik, 1895).

J. HIRTER. — Die schweiz. Banken (Reichesberg, Handwörterbuch der Volkswirtschaft). Bern, 1903.

J. ERNST. — Banknotenwesen (Reichesberg Handwörterbuch), 1903.

— Diskontopolitik (Reichesberg Handwörterbuch), 1903.

P. GYGAX. — Kritische Betrachtungen über die schweizerischen Notenbanken. Zürich, 1901.

D^r E. ANGERSHAUSEN. — Die Zentralnotenbankfrage in der Schweiz. Krefeld, 1904

L. CELLERIER. — Le change sur l'Etranger. Genf, 1904.

H. ERNST. — Eine schweizerische Bundesbank. Winterthur, 1904.

A. SAYOUS, docteur en droit. — De la création en Suisse d'une banque centrale d'émission. Paris, 1900.

D^r C. V. GRAFFENRIED. — Die schweizerische Staatsbank. Bern, 1894

E. PICTET. — Billet de banque et papier-monnaie. Genève, 1891.

Die Bundesbank. Referate und Diskussion über das Bundesgesetz vom 18 juni 1896. Bern, 1897.

Art. 39 der Bundesverfassung. Materialien zur Entscheidung der Frage. Staatsbank oder Privatbank, unterbreitet vom Eidgenössischen Finanzdepartement, 1894.

D^r Julius LANDMANN. — Das schweizerische Bankgesetz. Zürich, 1905.

KALKMANN. — Untersuchungen über das Geldwesen der Schweiz. St-Gall, 1900.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften Jena.

D^r REICHESBERG. — Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft.

Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse.

Messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale.

VU ET APPROUVÉ,
Le Président de la Thèse,
Charles RIST.

Vu : Le Doyen,
Montpellier, le 29 juin 1906,
VIGIÉ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 29 juin 1906,
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION SUR LES BANQUES D'ÉMISSION SUISSES

	Pages
CHAPITRE I ^{er} . — NOTIONS SUR LES PREMIÈRES BANQUES SUISSES. — LÉGISLATION CANTONALE . . .	11
§ 1. — De la création de la Banque cantonale de Berne, en 1834, à la crise de 1870.	11
§ 2. — De la crise de 1870 à la revision constitutionnelle de 1874.	20
CHAPITRE II. — INTERVENTION FÉDÉRALE	28
§ 1. — Revision de la constitution de 1848 . .	28
§ 2. — Divers essais de réforme	29
a) Projet de la loi de 1874	29
b) Concordat de 1876	33
c) Mouvement en faveur d'une banque d'état	39
§ 3. — Loi du 8 mars 1881.	43
§ 4. — Appréciation de la loi du 8 mars 1881.	50

	Pages
CHAPITRE III. — LUTTE POUR UNE BANQUE CENTRALE	57
§ 1. — Modification de l'art. 39 de la Constitution fédérale de 1874	57
§ 2. — Projet de loi du 23 octobre 1894	64
§ 3. — Projet de loi du 24 mars 1899	71

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT DES BANQUES D'ÉMISSION SUISSES ET SES EFFETS

CHAPITRE I ^{er} . — ÉMISSION DES BILLETS DE BANQUE.	84
§ 1. — Couverture des billets de banque	84
§ 2. — Circulation des billets de banque	113
§ 3. — Escompte	125
CHAPITRE II. — COURS DU CHANGE.	135
§ 1. — Le drainage de l'argent	135
§ 2. — Causes du mauvais cours du change.	145

TROISIÈME PARTIE

LOI FÉDÉRALE SUR LA BANQUE NATIONALE SUISSE DU 6 OCTOBRE 1905

INTRODUCTION.	159
CHAPITRE I ^{er} . — ORGANISATION DE LA BANQUE	164
§ 1. — Le capital	164
§ 2. — L'administration.	173
§ 3. — Le siège	187

	Pages
CHAPITRE II. — FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE .	198
§ 1. — But général	198
§ 2. — Emission des billets de banque. . . .	200
§ 3. — Escompte et autres opérations	206
CHAPITRE III. — REVENUS DE LA BANQUE	210
§ 1. — Répartition du revenu.	210
§ 2. — Indemnité due aux cantons	222
CHAPITRE IV. — DURÉE DU PRIVILÈGE DE LA BANQUE	234
CONCLUSION.	241
LOI FÉDÉRALE SUR LA BANQUE NATIONALE SUISSE (du 6 octobre 1905)	245
BIBLIOGRAPHIE	271
TABLE DES MATIÈRES	275

MONTPELLIER. — IMP. FIRMIN, MONTANE ET SICARDI.
